



Planbureau voor de Leefomgeving

# Lerende evaluatie van het Natuurpact

Naar nieuwe verbindingen  
tussen natuur, beleid  
en samenleving





## Lerende evaluatie van het Natuurpact





# Lerende evaluatie van het Natuurpact

Naar nieuwe  
verbindingen tussen  
natuur, beleid en  
samenleving

**Lerende evaluatie van het Natuurpact.  
Naar nieuwe verbindingen tussen  
natuur, beleid en samenleving**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2017  
PBL-publicatienummer: 1769  
ISBN: 978-94-91506-99-4

**Contact**

Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl)  
(projectleider)

**Auteurs**

Rob Folkert (PBL) en Froukje Boonstra  
(WUR)

**Met medewerking van**

Wiebren Kuindersma (WUR), Dirk-Jan van  
der Hoek (PBL), Robert-Jan Fontein (WUR),  
Menno Smit (PBL), Rogier Pouwels (WUR),  
Arianne de Blaeij (WUR) en Arjen Buijs  
(WUR)

**Met dank aan**

Rikke Arnouts (Arnouts Advies), Saskia van  
Broekhoven (PBL), Hendrien Bredenoord  
(PBL), Josine Donders (WUR), Geert van  
Duinhoven (WUR), Paul Giesen (PBL),  
Alwin Gerritsen (WUR), Arjen van Hinsberg  
(PBL), Dana Kamphorst (WUR), Bart de  
Knegt (WUR), Eva Kunseler (PBL), Vincent  
Linderhof (WUR), Rolf Michels (WUR),  
Marcel Pleijte (WUR), Wim Nieuwenhuizen  
(WUR), Irini Salverda (WUR), Frank van  
Galen (PBL), Sandy van Tol (PBL)

**Kaders over proces lerende evaluatie**

Martijn de Groot (Martijn de Groot  
communicatie)

**Supervisie**

Femke Verwest (PBL)

**Review**

Jeannette Beck (PBL), Ton Manders (PBL) en  
Mark van Twist (EUR)

**Procesontwerp en -begeleiding**

Barbara Regeer, Saskia van Veen,  
Lisa Verwoerd (allen VU)

**Projectsecretariaat**

Ineke Smorenborg

**Redactie figuren**

Beeldredactie PBL

**Iconen hoofdstuk 3**

Wageningen University & Research

**Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

**Vormgeving en opmaak**

Textcetera, Den Haag

**Drukwerk**

Xerox/OBT, Den Haag

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL en WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

**Voorwoord 7**

## **BEVINDINGEN**

**Samenvatting 10**

**Lerende evaluatie van het Natuurpact in het kort 12**

- 1 Natuurbeleid in transitie 12
- 2 Lerende evaluatie 13
- 3 Uitwerking provinciaal natuurbeleid 14
- 4 Effecten provinciaal natuurbeleid 16
- 5 Handelingsperspectieven 18

## **VERDIEPING**

**1 Inleiding 26**

- 1.1 Aanleiding 26
- 1.2 Veranderend natuurbeleid 29
- 1.3 Wat evalueren we? 30
- 1.4 Hoe evalueren we? 35
- 1.5 Het vervolgtraject 41
- 1.6 Leeswijzer 41

**2 Provinciaal natuurbeleid 44**

- 2.1 Proces provinciale beleidsontwikkeling 44
- 2.2 Beleidsambities en -opgaven 47
- 2.3 Provinciale beleidsstrategieën 55
- 2.4 Conclusies 65

<b>3</b>	<b>Beleidsvernieuwing in de praktijk</b>	<b>68</b>
3.1	Nieuwe uitvoeringsarrangementen	68
3.2	Agrarische zelfrealisatie	73
3.3	Procesbeheer	77
3.4	Natuur op uitnodiging	81
3.5	Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer	84
3.6	Bevorderen groene burgerinitiatieven	90
3.7	Conclusies	92
<b>4</b>	<b>Potentie provinciale beleidsstrategieën voor biodiversiteit</b>	<b>96</b>
4.1	Planpotentieel van het beleid	97
4.2	Uitvoeringspotentieel van provinciale beleidsstrategieën	104
4.3	Vergroten doelbereik Vogel- en Habitatrictlijn	111
4.4	Bijdrage natuurbeleid aan KRW-doelstellingen	115
4.5	Conclusies	116
<b>5</b>	<b>Gemeenschappelijke kaders</b>	<b>118</b>
5.1	Vogel- en Habitatrictlijn en Wet natuurbescherming	118
5.2	Programma Aanpak Stikstof	123
5.3	Kaderrichtlijn Water	127
5.4	Financiële afspraken	129
5.5	Europese staatssteunregels	132
5.6	Waterveiligheidskaders	136
5.7	Conclusies	138
<b>6</b>	<b>Conclusies en handelings-perspectieven</b>	<b>140</b>
6.1	Aanpak uitdagingen met Natuurpact en provinciaal beleid	140
6.2	Het effect van de aanpak	143
6.3	Handelingsperspectieven	146

<b>Literatuur</b>	<b>155</b>
-------------------	------------

# Voorwoord

Natuur en samenleving zijn sterk met elkaar verweven. Kijk alleen maar naar de rol van natuur in de vrijetijdsbesteding van de Nederlanders, en naar waar zich de meest populaire vakantiebestemmingen bevinden. Maar denk ook aan het effect dat natuur heeft op de vastgoedwaarde van de omliggende bebouwing, en hoe natuur aan de basis ligt van de voedselproductie.

Paradoxaal genoeg zijn natuurbeleid en samenleving de afgelopen decennia juist uit elkaar gegroeid. Een groot deel van het Nederlandse natuurbeleid wordt bepaald door Europees beleid, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). En veel van het nationale beleid is gericht op de uitvoering van de doelstellingen uit deze richtlijnen. Natuurbeleid lijkt daardoor voor veel mensen weinig met henzelf en met natuur te maken, en meer met wetten, regels en procedures.

De recente decentralisatie van het natuurbeleid markeert een breuk met deze trend. In het tussen het Rijk en de provincies gesloten Natuurpact staat uitdrukkelijk dat het natuurbeleid meer verankerd moet worden in de samenleving. Maatschappelijke betrokkenheid wordt daarbij gezien als een voorwaarde voor natuurbehoud en -ontwikkeling. Afgelopen zomer zag ik in het pop-uppark Urbana in Heerlen een mooi voorbeeld van die maatschappelijke betrokkenheid. Midden in de stad werd een tijdelijk park aangelegd, met circa 400 bomen die geadopteerd konden worden door gemeenten, burgers en bedrijven. Het was fantastisch om te zien hoe mensen bezit namen van dit park om er te picknicken, te spelen of iets te drinken. Natuur verbindt, genereert betrokkenheid en maakt mensen blij.

De voorliggende evaluatie van het natuurbeleid betekent, net als het Natuurpact zelf, een breuk met het verleden. Gangbaar is een evaluatie waarbij aan het eind van een beleidsperiode een oordeel wordt geveld. Met deze 'lerende evaluatie' gaat het PBL al gedurende de evaluatieperiode met beleidsmakers en hun maatschappelijke partners om de tafel. Een aanpak die de provincies en het Rijk in staat moet stellen om gaandeweg en over-en-weer te leren, zodat ze beleid tussentijds kunnen bijstellen.

Een lerende evaluatie is een voortgaand proces. U heeft hier het eerste rapport van de tussentijdse resultaten voor u. In meer dan één opzicht een gezamenlijk product. Hopelijk stimuleert het de verdere zoektocht naar een sterkere verbinding tussen natuur, beleid en samenleving.

Hans Mommaas  
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving



BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Samenvatting

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. Ze zijn daarbij overeengekomen nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk, en zetten in op het verbeteren van de natuur buiten dit netwerk, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en het verstevigen van de relatie tussen natuur en economie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft samen met Wageningen University & Research (WUR) via een lerende evaluatie onderzocht wat het provinciale natuurbeleid voor deze ambities betekent en wat de rol van de (rijks)kaders hierbij is. De belangrijkste conclusies zijn:

## **Vergroten maatschappelijke betrokkenheid bij natuur**

- De provincies en het Rijk hebben hun ambities voor natuur verbreed; naast bio-diversiteit zetten ze in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie. Ze hebben deze nieuwe ambities echter nog niet uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën. Provincies richten hun beleid vooral op de doelen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR), vanwege het verplichtende karakter hiervan en de afspraken in het Natuurpact.
- De beperkte uitwerking van de nieuwe ambities en de gedetailleerde uitwerking van de biodiversiteitsambitie in VHR-doelstellingen vormen een risico voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Burgers en ondernemers hebben immers vaak andere dan puur ecologische wensen en beelden van natuur. Het Rijk en de provincies kunnen de betrokkenheid vergroten door dit bredere perspectief uit te werken in beleidsdoelstellingen voor natuur.

## **Aanpak beleidsopgave voor Vogel- en Habitatrichtlijn**

- De gezamenlijke plannen van provincies kunnen samen met het beleid voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het (inter)nationale stikstofbronbeleid het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur naar verwachting vergroten van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027. Om deze winst voor VHR-soorten ook daadwerkelijk te verzilveren is het vooral nodig dat provincies hun voorgenomen plannen volledig realiseren. Dit gaat niet vanzelf. Een belangrijke belemmering is dat de laatste gronden voor realisatie van het Natuurnetwerk lastig beschikbaar komen, omdat de medewerking van de grondeigenaren ontbreekt.



Tegelijkertijd zijn provincies terughoudend met onteigening en zetten ze vooral in op realisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs ('agrarische zelfrealisatie'), terwijl de belangstelling daarvoor vooralsnog gering is. Bovendien blijkt het lastig de fysieke ingrepen volledig op de ecologisch juiste wijze uit te voeren. Daar staat tegenover dat de beleidsopgave wel duidelijker is dan in het verleden, er meer medewerking is van maatschappelijke partijen en de ambities beter overeenkomen met de beschikbare middelen.

- De provincies kunnen de kans op het daadwerkelijk realiseren van hun huidige plannen vergroten door het bestaande grondinstrumentarium volledig te benutten en te leren van elkaars ervaringen met vernieuwingen rond bijvoorbeeld agrarische zelfrealisatie en externe gebiedsregie. Bovendien kunnen provincies de voorspelbaarheid over de inzet van het instrumentarium verhogen en daarmee de medewerking van grondeigenaren vergroten door duidelijk te maken welke stappen de provincie doorloopt voordat ze overgaat tot het laatste redmiddel van onvrijwillige onteigening.
- Na het volledig uitvoeren van het voorgenomen beleid resteert nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. De verantwoordelijkheid voor deze gezamenlijke opgave is echter niet duidelijk belegd. Een effectieve aanpak hiervan vergt afspraken tussen het Rijk en de provincies over wie precies wat doet. De VHR-opgave plaatst de provincies en het Rijk wel voor een dilemma. Volledige realisatie vergt namelijk verdergaande verduurzaming van de landbouw nabij natuur, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem en de lopende uitvoeringsprocessen. Natuurinclusieve landbouw kan kansen bieden voor verduurzaming, maar voor het opschalen van deze vernieuwing zijn systeem-interventies nodig zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid of het stellen van extra milieueisen aan de landbouwproductie door de EU, het Rijk en/of de provincie.

### **Versterken leervermogen**

- De huidige beleidspraktijk in de provincies is een rijke proeftuin voor nieuwe aanpakken voor het realiseren van de samenhangende ambities. Het uitwisselen van de opgedane ervaringen om te leren van dit soort experimenten en vernieuwingen, komt echter nog niet goed van de grond. Dit geldt zowel binnen als tussen provincies. Leren vindt vaak geïsoleerd plaats in de netwerken rond concrete projecten. Het is lastig deze netwerken met elkaar te verbinden en de leerervaringen te vertalen naar andere beleidsniveaus. Dit staat opschaling binnen de betreffende provincies in de weg en provincies kunnen zo weinig leren van elkaars ervaringen met experimenten.
- Om te kunnen leren van vernieuwingen is het vergroten van het lerend vermogen in zowel de eigen provinciale organisatie als in het netwerk cruciaal. Dit vraagt ten eerste om het vroegtijdig signaleren van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en het creëren van ruimte voor experimenten. Ten tweede is een bestuurlijk mandaat en organisatorische inbedding nodig voor (structurele) kennisuitwisseling, monitoring en evaluatie.

# Lerende evaluatie van het Natuurpact in het kort

## 1 Natuurbeleid in transitie

Er is iets aan het veranderen in het Nederlandse natuurbeleid. Neem Gelderland. Daar staan natuur en landbouw jarenlang tegenover elkaar. Tot 11 maart 2011, wanneer twaalf Gelderse organisaties op het gebied van landbouw, natuur, milieu, landschap en water de patstelling doorbreken met de ondertekening van het Manifest 'Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in Gelderland'. Ze bieden Gedeputeerde Staten aan mee te willen werken aan de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, deel te willen nemen aan inrichtingsprocessen en actief naar aanvullende middelen te willen zoeken om het natuur- en landschapsbeheer in Gelderland te bekostigen.

Ook in Noord-Brabant ontstaan nieuw samenwerkingsverbanden – bijvoorbeeld rondom het riviertje de Mark. Een natuurlijk meanderende Mark als blauwe draad van de stad Breda naar het achterland. Dat is de diep gekoesterde wens van lokale natuurverenigingen in het Markdal, ten zuiden van Breda. Ondanks de aanwijzing van het Markdal als Ecologische Hoofdstructuur én de Kaderrichtlijn Water komt het er jarenlang niet van. In 2013 besluit een inmiddels brede lokale coalitie van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties het dan zelf maar te doen. Als Stichting Markdal sluit ze een contract met de provincie Noord-Brabant om 100 hectare natuur te realiseren in het Markdal. Drie jaar later is meer dan de helft van de grond beschikbaar voor natuur en ligt volledige realisatie in het verschiet.

Als laatste noemen we de ontwikkeling in Het Natura 2000-gebied Springendal en Dal van de Mosbeek in Twente. Een uniek gebied in Nederland vanwege de grote hoogteverschillen, de verweving van landbouw en natuur en het voorkomen van vele bronnen en bronbeken. Het landschap is dankzij de complexe geologische opbouw zeer gevarieerd en het gebied kent een grote diversiteit aan natuurwaarden. Voor het behoud van deze natuurwaarden is het nodig dat de hoeveelheid stikstof omlaag gaat. In het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zijn hiervoor herstelmaatregelen afgesproken, die nu verder worden uitgewerkt in samenspraak met betrokkenen in het gebied. Niet de overheid, maar LTO Noord is trekker van dit proces. Een uitzonderlijke

ontwikkeling gezien het aanvankelijke verzet van de landbouw tegen de gevolgen van de Natura 2000-status van het gebied.

Hoe verschillend ook, deze voorbeelden geven alle drie uitdrukking aan de transitie die gaande is in het Nederlandse natuurbeleid. Na decennia van relatieve rust en stabiliteit is het natuurbeleid op zoek naar nieuwe maatschappelijke verankering, betere verbindingen tussen natuur en economie en een grotere bijdrage aan de biodiversiteit. De inhoud en organisatie van het natuurbeleid veranderen hierdoor: er komen nieuwe partijen in beeld en nieuwe verbindingen tot stand. Drijvende krachten achter deze transitie zijn de afnemende maatschappelijke legitimiteit van het als technocratisch ervaren natuurbeleid, het tekortschietende doelbereik, en de teruglopende overheidsbudgetten voor natuur.

In het Natuurpact van 2013 hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over hun inzet voor de Europese biodiversiteitsdoelstellingen en over het vergroten van de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. De afspraken in het Natuurpact vormen tevens het bestuurlijke sluitstuk van de onderhandelingen tussen het Rijk en de provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid en de bijbehorende middelen. Provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de beleidsinvulling en uitvoering van de ambities uit het Natuurpact. Het Rijk zorgt voor de beleidsmatige en wettelijke kaders en legt verantwoording af aan de Europese Commissie voor het voldoen aan de Europese verplichtingen voortkomend uit Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

## 2 Lerende evaluatie

### Lerende evaluatie is een gezamenlijk en voortdurend proces

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd de effectiviteit en efficiëntie van het provinciaal natuurbeleid, dat voortkomt uit de afspraken in het Natuurpact, te evalueren. Ze hebben verzocht de rol van de geboden (rijks)kaders daarbij te onderzoeken en om handelingsperspectieven voor te stellen om het natuurbeleid effectiever en efficiënter te maken. Het PBL heeft het onderzoek uitgevoerd samen met Wageningen University & Research (WUR).

Het PBL en de opdrachtgevers hebben samen besloten dit onderzoek uit te voeren in de vorm van een 'lerende evaluatie', omdat er veel te leren valt van de huidige transitie in het natuurbeleid. Er is namelijk een nieuwe bestuurlijke context ontstaan waarbij twaalf provincies op hun eigen manier hun natuurbeleid uitwerken en uitvoeren. Bovendien is de opgave voor de Europese biodiversiteitsdoelen groot en zijn de ambities verbreed om ook de samenleving meer bij het natuurbeleid te betrekken. Het Rijk en de provincies willen graag leren van de opgedane ervaringen met het natuurbeleid in wisselwerking met de (rijks)kaders, zodat ze niet ieder afzonderlijk het wiel hoeven uit

te vinden. Ze willen deze inzichten bovendien direct kunnen gebruiken om hun beleid en/of de uitvoeringspraktijk tussentijds aan te passen.

Lerend evalueren betekent dat we evalueren samen met betrokkenen bij het natuurbeleid. De dataverzameling, de analyse en de interpretatie zijn gezamenlijk uitgevoerd. Dit gebeurde gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering, zodat de opgedane inzichten ook direct konden worden gebruikt. De betrokkenen hebben zelf praktijkkennis ingebracht, waardoor een beter inzicht in de effectiviteit van het beleid is ontstaan.

In deze eerste rapportage beschrijven we de beleidsontwikkeling tot nu toe en kijken we vooruit naar de potentiële effectiviteit van het provinciaal beleid. Een toets op efficiëntie ontbreekt in deze eerste rapportage, omdat de provincies het daarvoor nog te vroeg vonden en omdat hiervoor meer inzicht in de kosten van het beleid nodig is. De lerende evaluatie is een voortdurend proces. Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afgesproken om het PBL te vragen tot 2027 eens in de drie jaar het gevoerde beleid te evalueren. Dit rapport is de eerste evaluatie van de reeks. Het is dus niet het einde van het proces van uitwisseling en reflectie, maar een impuls hiervoor.

### 3 Uitwerking provinciaal natuurbeleid

#### Ambities verbreed, maar vergen nog uitwerking

De provincies en het Rijk hebben hun ambities voor natuur verbreed. Naast het verbeteren van de biodiversiteit zetten zij ook in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Voor het verbeteren van de biodiversiteit beperken de provincies en het Rijk zich hoofdzakelijk tot de duurzame instandhouding van soorten en habitattypen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zoals uitgewerkt door de EU en geïmplementeerd door het Rijk. De provincies en het Rijk hebben in het Natuurpact afgesproken hiervoor een ‘forse extra stap’ te willen zetten, zonder dit overigens nader te concretiseren.

Met de twee andere, nieuwe ambities (maatschappelijke betrokkenheid en het met elkaar verbinden van natuur en economie) zijn de provincies volop aan het experimenteren. Over deze ambities zijn in het Natuurpact geen concrete afspraken gemaakt en de provincies hebben de nieuwe ambities nog niet uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën. Dit komt deels doordat beleidsontwikkeling voor natuur een nieuwe taak is van provincies en deels doordat het om relatief nieuwe onderwerpen gaat. In tegenstelling tot bij biodiversiteit, kunnen ze daarbij veel minder voortbouwen op eerdere beleidsstrategieën en -ervaringen. Zowel het Rijk als de provincies hebben nog veel vragen hoe ze maatschappelijke initiatieven voor natuur kunnen aanjagen en verder brengen en hoe ze deze initiatieven en hun eigen ambities met elkaar kunnen verbinden.

Een andere belangrijke verklaring voor de beperkte uitwerking van de nieuwe ambities hangt samen met het verplichtende karakter van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de harde afspraken uit het Natuurpact. De rijksmiddelen voor natuur zijn namelijk uitsluitend beschikbaar voor provinciale inspanningen voor het bereiken van Europese biodiversiteitsverplichtingen. Hierdoor voelen provincies zich genoodzaakt zich vooral te richten op de Natura 2000-opgave, de PAS en het agrarisch natuurbeheer. Veel provincies kiezen ervoor om hier het grootste deel van hun capaciteit en middelen op in te zetten. Daardoor blijft er minder ruimte over voor fundamentele vernieuwing van het natuurbeleid.

### Vernieuwing in nieuwe rollen en andere uitvoerende partijen

Voor het versterken van de biodiversiteit blijven provincies inzetten op realisatie van het Natuurnetwerk (inclusief Natura 2000), de verbetering van milieu- en watercondities en natuurbeheer (inclusief het agrarisch natuurbeheer). Zij leggen daarin wel verschillende accenten. Zo hebben sommige provincies (zoals Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland) hun Natuurnetwerk verkleind tot een omvang die nodig is voor het realiseren van de Europese verplichtingen, terwijl andere (zoals Noord-Brabant en Noord-Holland) hun oorspronkelijke netwerk in stand hebben gehouden. Ook zijn er verschillen in de mate waarin wordt ingezet op de verbetering van watercondities en de keuzes die provincies maken in het agrarische natuurbeheer. De vernieuwing van het provinciaal beleid komt vooral tot uitdrukking in de organisatie van de uitvoering. Provincies

*Provincies zoeken naar nieuwe verbindingen tussen natuur en economie, zoals natuurinclusieve landbouw*



experimenteren volop met nieuwe rollen en instrumenten. Zo leggen provincies het initiatief en de realisatie van natuur bij andere partijen neer (natuur op uitnodiging), zetten ze in op realisatie van het natuurnetwerk door agrarische grondeigenaren (agrarische zelfrealisatie) of laten ze externe partijen het gebiedsproces trekken (nieuwe uitvoeringsarrangementen). Hierdoor ontstaat steeds meer diversiteit in de uitvoering tussen provincies en gebieden.

Een andere nieuwe ontwikkeling is dat de meeste provincies dwingend instrumentarium niet meer schuwen. Het gaat hierbij vooral om de inzet van onteigening als sluitstuk voor het beschikbaar krijgen van gronden voor het realiseren van natuurherstel in het kader van de PAS. Provincies gebruiken dit instrument vooral om grondeigenaren volledig schadeloos te kunnen stellen en ze zo alsnog vrijwillig mee te laten werken. Buiten de PAS-gebieden zijn provincies in het algemeen niet bereid onteigening in te zetten, vanwege de negatieve maatschappelijke consequenties. Ten slotte is nieuw dat veel provincies meer eigen middelen in natuur investeren dan afgesproken met het Rijk, zoals onder andere Overijssel en Noord-Brabant doen.

## 4 Effecten provinciaal natuurbeleid

### Plannen provincies zijn effectief voor VHR-soorten

De focus van de provincies op de Europese verplichtingen betaalt zich uit in potentiële winst voor benodigde fysieke condities voor de VHR-soorten (zie figuur 1). De gezamenlijke plannen van provincies kunnen samen met het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur. Bij volledige realisatie van dit beleid neemt het doelbereik<sup>1</sup> hiervoor naar verwachting toe van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027. Ter vergelijking: het VHR-doelbereik is tussen 2001 en 2012 ongeveer gelijk gebleven dankzij het beleid van vóór de decentralisatie. De verwachte toename in VHR-doelbereik in 2027 is vooral toe te schrijven aan de voorgenomen provinciale inzet om de milieu- en watercondities voor natuur te verbeteren, en het realiseren van het Natuurnetwerk. Zonder deze inspanningen zou deze winst niet optreden. En zonder natuurbeheer zou het VHR-doelbereik naar verwachting zelfs afnemen. Voor het behoud van natuurkwaliteit is daarnaast de inzet van handhaving en toezicht op naleving van natuurwetgeving een belangrijk instrument.

### Verzilveren potentiële winst vergt aanpak risico's en benutten kansen

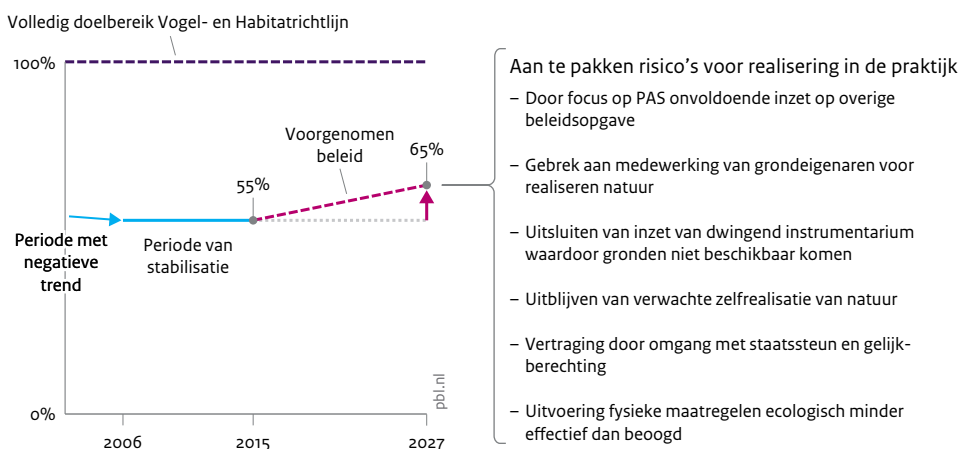
Om het VHR-doelbereik van 65 procent voor landnatuur daadwerkelijk te verzilveren moeten provincies samen met maatschappelijke partijen de voorgenomen plannen volledig realiseren. Dit gaat niet vanzelf. De uitvoering kent een aantal risico's. Zo zetten provincies met een grote PAS- en Natura 2000-opgave minder middelen en instrumenten in voor de realisatie van het overige Natuurnetwerk. Daarnaast vormt de verwerving van laatste gronden, voordat provincies tot inrichting willen of kunnen overgegaan, een risico. Hierbij ontbreekt namelijk in veel gevallen de medewerking van

(agrarische) grondeigenaren. Ook sluiten sommige provincies bepaalde instrumenten uit voor het beschikbaar maken van grond, zoals onteigening en wettelijke herverkaveling. Dit vormt een risico, omdat ze zo niet alle mogelijkheden benutten voor het uitvoeren van hun beleidsstrategieën. Bovendien zetten provincies vooral in op agrarische zelfrealisatie, terwijl hiervoor vooralsnog weinig belangstelling is. Daarnaast moeten provincies nieuwe werkwijzen ontwikkelen en leren omgaan met staatssteunregels en gelijkberechting, wat kan leiden tot vertraging in de uitvoering. Verder blijkt het in de praktijk lastig om fysieke ingrepen ecologisch volledig goed uit te voeren. Als bijvoorbeeld op verkeerde momenten wordt gemaaid of te vaak wordt geplagd kan er zelfs schade aan de natuur ontstaan doordat soorten verdwijnen.

Tegenover deze risico's staan ook kansen die zijn te verzilveren. De beleidsopgave is duidelijker, er is meer medewerking van maatschappelijke partijen en de ambities komen beter overeen met de beschikbare middelen. Daarnaast hebben provincies meer mogelijkheden dan het Rijk voor het maken van gebiedsspecifieke afwegingen. Hierdoor kunnen zij beter inspelen op maatschappelijke initiatieven en wensen. Denk hierbij aan de flexibele begrenzing van het Natuurnetwerk en de gebiedsspecifieke uitwerking van de PAS-maatregelen.

Figuur 1

### Potentieel effect van het voorgenomen beleid op Vogel- en Habitatrichtlijn-doelen op land



Bron: PBL

### **Voortzetting technocratisch natuurbeleid risico voor maatschappelijke betrokkenheid**

De Vogel- en Habitatrichtlijn leiden tot focus in het natuurbeleid van de provincies en dragen zo bij aan het behoud van de VHR-soorten. De provincies betrekken maatschappelijke partijen bij de ontwikkeling en uitvoering van dit natuurbeleid om de uitvoerbaarheid ervan te vergroten. Provincies gebruiken het versterken van maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie dan ook vooral als middel voor een bijdrage aan hun biodiversiteitsdoelen. Andere perspectieven op natuur (zoals beleefbare of functionele natuur) krijgen nauwelijks een zelfstandige plek in het natuurbeleid, terwijl burgers en ondernemers vaak andere dan puur ecologische wensen en beelden hebben van natuur. De beperkte uitwerking van de nieuwe ambities en de nog steeds zeer gedetailleerde, technocratische VHR-uitwerking van de biodiversiteitsdoelen, vormen zo een risico voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

De VHR-kaders en de wijze waarop provincies daarmee omgaan beperken bovendien de ruimte voor maatschappelijke partijen om een rol te spelen bij natuurontwikkeling in het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk. Provincies bieden vooral ruimte voor maatschappelijk initiatief buiten de Natura 2000-gebieden. Er ontstaat daardoor een tweedeling, waarbij initiatieven van burgers en ondernemers voor natuur vooral kansen krijgen buiten de Natura 2000-gebieden, terwijl daarbinnen samengewerkt wordt met de gevestigde partijen zoals terreinbeherende organisaties.

## **5 Handelingsperspectieven**

### **Vergroten maatschappelijke betrokkenheid natuurbeleid vergt uitwerking nieuwe ambities**

Het Rijk en de provincies kunnen de betrokkenheid bij het natuurbeleid vergroten met een ruimer begrip van natuur dan alleen biodiversiteit. Als het Rijk en de provincies de betrokkenheid van de samenleving willen versterken, moeten de natuurbeelden en -wensen van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties ook doorklinken in het beleid. Denk bijvoorbeeld aan ‘robuuste natuur’ om de biodiversiteit te beschermen, ‘functionele natuur’ om mensen te voorzien van essentiële levensbehoeften, ‘beleefbare en culturele natuur’ voor recreatie en regionale identiteit en ‘inpasbare natuur’ om in te wonen en te benutten voor bedrijvigheid. Om richting te geven aan het beleid kunnen het Rijk en de provincies afspraken maken over bredere doelstellingen voor natuur en hiermee een verdere uitwerking geven aan het huidige Natuurpact. De uitdaging hierbij is doelstellingen zo te formuleren dat ze voldoende richting geven aan initiatieven, en tegelijkertijd voldoende experimenteer- en afwegingsruimte hiervoor kunnen bieden.

Dit bredere perspectief biedt ook aanknopingspunten voor vernieuwingen die nu nog onvoldoende uit de verf komen, zoals ‘natuur op uitnodiging’ en het bevorderen van



groene burgerinitiatieven. Initiatieven kunnen dan ook worden ondersteund, omdat ze bijdragen aan doelen op het vlak van beleefbare natuur of functionele natuur. In het programma Nieuwe Natuur van de provincie Flevoland is een dergelijk breed perspectief gehanteerd bij het beoordelen van projecten. Ten slotte liggen er mogelijk ook kansen in de Natura 2000-gebieden om de natuur daar meer te combineren met mogelijkheden voor recreatie en beleving. Dit kan bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van zonering waarbij in bepaalde zones recreatie en beleving hand in hand gaan met de VHR-doelstellingen en in andere juist niet.

### Vergroten maatschappelijke betrokkenheid vergt loslaten

Provincies kunnen ook externe partijen meer verantwoordelijkheid geven voor de uitvoering. Ondanks de ambities hiervoor, is 'zelf doen' bij veel provincies nog vaak de standaard. Dit wordt in de hand gewerkt als er voor de uitvoering van complexe gebiedsopgaven niet meteen externe partners opstaan of als er bij die andere partijen expertise ontbreekt. Om dit te doorbreken is een duidelijk bestuurlijk tegenwicht nodig, dat maatschappelijke betrokkenheid niet louter als middel ziet voor het bereiken van natuurdoelen, maar ook als waarde op zichzelf. Ook nieuwe organisatiestructuren kunnen helpen bij het loslaten. Denk aan de provincie Noord-Brabant, die haar grond en middelen voor het Natuurnetwerk heeft ondergebracht in het zelfstandige Groen Ontwikkelfonds Brabant. Provincies kunnen daarnaast ook actief particulieren uitnodigen om een rol te spelen bij de ontwikkeling en het beheer van Natura

*Beleefbare natuur: de Noordzeekust bij Cadzand*



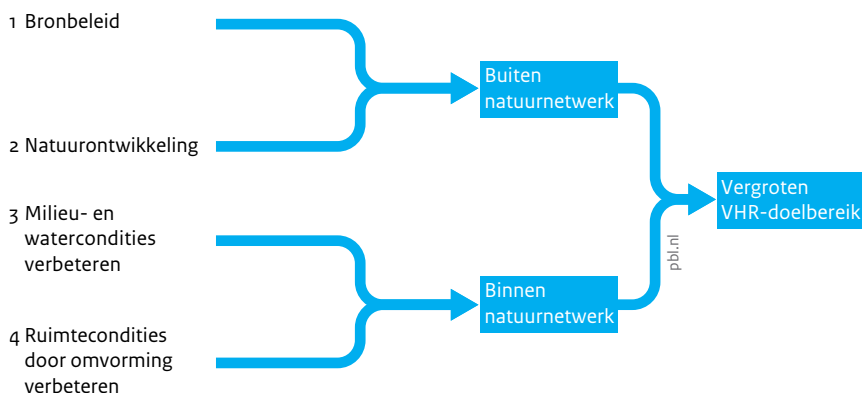
2000-gebieden. Ze kunnen ook de huidige beheerders stimuleren om particulieren een rol te geven, bijvoorbeeld door hiervoor prikkels in te bouwen in subsidieregelingen.

### Vergroten daadwerkelijke bijdrage van beleid aan doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn is mogelijk

De plannen van de provincies kunnen bijdragen aan het vergroten van het VHR-doelbereik. De daadwerkelijke bijdrage van de beleidsstrategieën aan de VHR-doelen kan nog worden vergroot door de uitvoerbaarheid van deze plannen in de praktijk te vergroten. Provincies kunnen bijvoorbeeld alle instrumenten inzetten voor het beschikbaar maken van grond; als provincies bij voorbaat instrumenten als onteigening of wettelijke herverkaveling uitsluiten, benutten ze niet alle kansen om tot effectieve oplossingen te komen. Ook kunnen provincies bestaande instrumenten soms voor nieuwe doelen inzetten, zoals het stimuleren van kavelruil tussen natuurbeheerders of tussen boeren die wel of niet aan agrarisch natuurbeheer willen meedoen. Verder kunnen provincies de voorspelbaarheid over de inzet van het instrumentarium vergroten door duidelijk te maken welke stappen de provincie doorloopt voordat ze overgaat tot het laatste redmiddel van onvrijwillige onteigening. Bijvoorbeeld door toepassing van de interventieladder van Overijssel.

Figuur 2

#### Vier beleidsopties om doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn verder te vergroten



Bron: PBL

### Volledige realisatie doelen Vogel- en Habitatrichtlijn vergt beleggen verantwoordelijkheid en afstemmen opgave

Met het voorgenomen beleid neemt het VHR-doelbereik voor landnatuur toe tot circa 65 procent. Er resteert daarmee nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben landelijke doelstellingen, maar de realisatie van de doelen van de individuele Natura 2000-gebieden, het overige Natuurnetwerk en het agrarische natuurbeheer leidt niet tot het volledig halen van de doelstellingen. De verantwoordelijkheid voor een volledige realisatie van de VHR-doelstellingen is echter niet duidelijk belegd. Hierover zijn aanvullende afspraken nodig tussen Rijk en provincies.

Er zijn verschillende beleidsopties om deze VHR-opgave aan te pakken (zie figuur 2). De provincies en het Rijk kunnen nog veel winst boeken voor de VHR-doelen met het verder verbeteren van de milieu- en watercondities en de ruimtelijke samenhang in het Natuurnetwerk. Als alle milieu- en ruimtecondities hiervoor duurzaam zouden zijn, dan kan het VHR-doelbereik toenemen naar 80 procent. Dit is grotendeels een voorzetting van het beleid dat provincies en het Rijk nu in het kader van het Programma Aanpak Stikstof uitvoeren, maar dan voor de rest van het Natuurnetwerk. Het Natuurnetwerk is uiteindelijk te klein om alle VHR-soorten duurzaam te laten voortbestaan. Om tot een volledig doelbereik te komen, is er nieuw geschikt leefgebied nodig buiten het netwerk. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten van het Natuurnetwerk, meer natuur in de stad creëren of nieuwe functiecombinaties. Wat precies nodig is voor volledige realisatie en waar provincies en het Rijk het beste op in kunnen zetten is niet in kaart gebracht. Dit vergt een verkennende studie op provinciaal en landelijk niveau.

De VHR-opgave plaatst de provincies en het Rijk wel voor een dilemma. Als er verdergaande afspraken gemaakt zouden worden dan kan dit op de korte termijn de lopende uitvoeringsprocessen onder druk zetten en tot onrust leiden bij de betrokken partijen. Op de lange termijn is het vergroten van het VHR-doelbereik slecht verenigbaar met de nieuwe ambities voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Het volledig realiseren van de VHR-doelstellingen vergt namelijk ten eerste een verdergaande verduurzaming van de landbouw in de betreffende gebieden, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem. Ten tweede zullen de provincies voldoende middelen en dwingend instrumentarium moeten inzetten om de kwaliteit van het Netwerk zoveel mogelijk geschikt te maken voor de VHR-soorten. Deze optie lijkt in de huidige bestuurlijke verhoudingen niet haalbaar, omdat voor deze gebieden een juridisch kader en middelen ontbreken, in tegenstelling tot voor de PAS- en Natura 2000-gebieden. Experimenten met natuurinclusieve landbouw kunnen interessante aanknopingspunten bieden, maar voor het verder verbreden en verdiepen van deze vernieuwing zijn systeeminterventies nodig zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het stellen van extra milieueisen aan de landbouwproductie. Daarnaast kunnen provincies het agrarische natuurbeheer meer richten op het verbeteren van de milieu- en watercondities. Dit kan ook op kleine schaal leiden tot

winst voor de VHR-soorten. Hiermee kan dit beheer effectiever worden dan met de huidige insteek, die vooral is gericht op behoud van VHR-soorten. Bovendien kan er nog winst worden geboekt door het natuur- en waterbeleid meer te integreren. Dit kan zowel bijdragen aan de KRW- als de VHR-doelen. Tot slot kan het stikstofbronbeleid nog veel bijdragen aan duurzame winst voor VHR-soorten, temeer doordat een deel van het gebiedsgerichte beleid voor bestrijding van de effecten van stikstofbelasting slechts een tijdelijk effect heeft. Dit vergt een gezamenlijk inspanning van de EU, het Rijk en provincies.

### Beter benutten van elkaars ervaringen met vernieuwingen

De huidige beleidspraktijk in de provincies is een rijke proeftuin, met nieuwe aanpakken voor het realiseren van de met elkaar samenhangende ambities. Zo is de agrarische zelfrealisatie van natuur niet alleen een kans voor natuurrealisatie, maar ook voor het met elkaar verbinden van landbouw en natuur. Noord-Brabant, Zuid-Holland en Overijssel experimenteren hierbij met nieuwe instrumenten om beter in te spelen op de motieven en belangen van grondeigenaren. De ervaringen die hiermee worden opgedaan, kunnen heel waardevol zijn voor andere provincies. Daarnaast is 'natuur op uitnodiging' een kans om natuur en economie of samenleving beter met elkaar te verbinden, maar dat wordt slechts door enkele provincies (zoals Flevoland, Utrecht, Gelderland) toegepast. Ten slotte zijn de nieuwe uitvoeringsarrangementen zoals in Noord-Brabant, Zuid-Holland, Overijssel en Gelderland succesvolle voorbeelden waarin andere partijen de gebiedsregie nemen. Deze aanpak kan ook kansen bieden voor andere provincies om natuurrealisatie hand in hand te laten gaan met betrokkenheid van gebiedspartijen.

Het leren van dit soort experimenten en vernieuwingen, zowel binnen als tussen provincies gaat echter niet vanzelf. Leren van vernieuwingen vindt nu vaak geïsoleerd plaats in de netwerken rond concrete projecten en blijft veelal beperkt tot operationele kwesties. Beleidsambtenaren ervaren het als lastig om gehoor te krijgen voor hun ervaringen bij andere beleidsniveaus of -afdelingen. Dit staat succesvolle opschaling van experimenten in de weg. Het risico bestaat dan dat bij tegenvallende resultaten wordt teruggevallen op oude werkwijzen en instrumenten, zonder dat de ervaringen met de experimenten goed geoogst zijn en benut worden voor meer strategische afwegingen. Bovendien profiteren provincies nog te weinig van elkaars ervaringen. Uitwisseling heeft meestal een ad-hockarakter; er zijn nog geen structurele voorzieningen voor.

Uit de lerende evaluatie van het Natuurpact komt naar voren dat provincies veel behoefte hebben aan het gezamenlijk ontwikkelen en uitwisselen van kennis over en ervaringen met overeenkomstige onderwerpen (zoals het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie) om hun natuurbeleid verder te ontwikkelen en te versterken. Om te kunnen leren, is het opbouwen van lerend vermogen in zowel de eigen organisatie als in het netwerk cruciaal. Dit vraagt ten eerste om het vroegtijdig signaleren van nieuwe maat-





schappelijke ontwikkelingen en het creëren van ruimte voor experiment. Ten tweede is een stevig bestuurlijk mandaat voor en organisatorische inbedding van de kennisuitwisseling rond deze experimenten nodig. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen via 'lerende gemeenschappen' (*Communities of Practice*) of praktijkscholen waarin ervaringen uit de verschillende netwerken worden uitgewisseld, gezamenlijke reflectie en begripsvorming plaatsvindt en lessen worden getrokken voor de organisatie of het beleid. Ten slotte vergt leren openheid over successen én mislukkingen en inzicht in achterliggende factoren. Dit gaat het beste wanneer er sprake is van vertrouwen tussen deelnemers.

De lerende evaluatie heeft een aanzet gegeven tot het bevorderen van het samen leren tussen provincies, en tussen Rijk, provincies en maatschappelijke partijen en tot het gezamenlijk kennis ontwikkelen. Hiermee kunnen provincies en Rijk het inzicht in de effectiviteit van het beleid vergroten en indien nodig tijdig aanpassen. De komende jaren hebben de provincies de kans om het gezamenlijk leerproces te continueren en verder vorm te geven, waarvan de evaluatie van het Natuurpact een onderdeel kan vormen. Daarnaast is het van belang het leren in te bedden in bestaande beleids- en organisatiepraktijken. Zodoende kunnen provincies zelf de vinger aan de pols houden, elkaar scherp houden en tijdig bijsturen.

## Noot

- 1 Onder doelbereik verstaan we hier dat de benodigde ruimte-, milieu- en watercondities geschikt zijn voor het duurzaam voortbestaan van VHR-soorten. Het gaat hier niet om het effect op de soorten zelf, dit treedt met vertraging vaak enkele tot vele jaren later op.

VERDIEPING

VERDIEPING

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### **Natuurpact: akkoord over ambities en financiering natuurbeleid**

Op 18 september 2013 sluiten staatsecretaris Dijksema van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een akkoord over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027: het Natuurpact. Hiermee komt een einde aan een roerige periode van onderhandelingen tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid en de verdeling van middelen. De eerder aangekondigde bezuinigingen op natuur worden met het Natuurpact voor een deel weer teruggedraaid. Het nieuwe elan vertaalt zich ook in nieuwe ambities. Provincies en Rijk streven naar een robuust Natuurnetwerk, een impuls aan de natuur buiten het Natuurnetwerk, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het verstevigen van de relatie met de economie. Provincies zijn hierbij verantwoordelijk voor de verdere beleidsinvulling en -uitvoering. Het Rijk moet zorgen voor de kaders en verantwoording afleggen aan de Europese Commissie over het nakomen van Europese verplichtingen op het vlak van biodiversiteit. In het Natuurpact hebben het Rijk en de provincies afgesproken om tot 2027 het PBL eens in de drie jaar het gevoerde beleid te laten evalueren.

### **Evaluatie van eerste ervaringen en potenties beleid**

Ruim drie jaar later ligt de vraag voor hoe deze afspraken uitpakken in de praktijk. Hoe hebben provincies gewerkt aan de uitwerking van de ambities uit het Natuurpact, wat is de rol van de rijkskaders hierbij geweest en welke bijdrage is van deze inspanningen te verwachten aan de verbetering van biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie? Omdat de afspraken zijn gemaakt voor een langere periode (van 2013 tot 2027) is het bovendien goed om nu al lessen te trekken uit de eerste ervaringen met de beleidsontwikkeling en -uitvoering om hiermee het natuurbeleid verder te versterken.



## Lerende evaluatie voor tussentijds bijsturen beleid

Om deze vragen te beantwoorden voert het PBL, samen met de WUR een 'lerende evaluatie' uit, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het Rijk en de provincies willen namelijk graag leren van de ervaringen met het provinciaal natuurbeleid binnen de geboden rijkskaders. Hier is ook alle reden toe, gezien de grote opgave voor biodiversiteit, de nieuwe verbrede ambities en de nieuwe bestuurlijke context. Voor deze eerste rapportage is de evaluatie van het provinciaal natuurbeleid dan ook uitgevoerd samen met provincies, Rijk en maatschappelijke organisaties. Een belangrijk onderdeel hierbij is de wisselwerking van dit beleid met de geboden kaders van onder meer het Rijk. De lerende evaluatie vindt plaats gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering en geeft deze partijen de gelegenheid om van elkaars ervaringen te leren, deze inzichten te gebruiken en hun beleid tussentijds bij te sturen (zie paragraaf 1.4).

Lerend evalueren is een nieuwe evaluatiemethode. We verwachten dat we hiermee de kwaliteit van de vergaarde kennis, de bruikbaarheid en impact ervan vergroten. De VU heeft de gebruikte methode gepubliceerd (Van Veen et al. 2016). De VU begeleidde verder het proces van de lerende evaluatie en evalueert of we de verwachte meerwaarde van deze aanpak behalen. Begin 2017 zal de VU hierover haar bevindingen publiceren. De lerende evaluatie is een doorlopend proces; tot 2027 zal het PBL eens in de drie jaar het

*Gedeputeerde Van Dijk namens het IPO en staatssecretaris Dijkzema van Economische Zaken ondertekenen het Natuurpact*



### Tekstkader 1.1 Voorbereidingen voor een ander type evaluatie

Voorjaar 2014 beginnen de voorbereidingen van de Lerende Evaluatie Natuurpact die in april 2015 zullen uitmonden in het Plan van Aanpak. In dat plan zal voor het eerst de veranderinge kijk op de manier van evalueren gestalte krijgen. Sinds het eerste Bestuursakkoord over natuur in 2011 was bij een aantal provincies meer aandacht gekomen voor natuur met een grotere maatschappelijke betrokkenheid. Dat leidde ertoe dat naast de gewenste toename van de biodiversiteit twee andere hoofddoelstellingen van het beleid in de evaluatie aan bod zouden moeten komen: maatschappelijke betrokkenheid en een intensievere relatie tussen economie en natuur.

In samenhang daarmee komt de behoefte op aan een type evaluatie, dat naast cijfers en grafieken ook aandacht heeft voor de manier waarop provincies doelen kunnen realiseren; hoe kunnen de biodiversiteitsdoelen en de nieuwe ambities met elkaar worden verbonden en wat kunnen de provincies van elkaars werkwijze leren? Anders gezegd: 'Niet meer vragen: *Hebben we het wel goed gedaan?* maar *Wat kunnen we leren van onze aanpak en hoe kan het beter*', zegt Mark Hoevenaars. Als senior adviseur is hij vanuit het Interprovinciaal

Overleg (IPO) betrokken bij de decentralisatie van het natuurbeleid en de evaluatie daarvan.

Een ander nieuw element is dat bij deze evaluatie het zwaartepunt, net als bij het natuurbeleid zelf, nu bij de provincies zou liggen en niet meer bij het Rijk. Van het Rijk wordt gevraagd om 'los te laten'. In de woorden van Janine van den Bos, senior beleidsmedewerker Natuur bij de provincie Flevoland: 'Vanuit de Tweede Kamer, en in het kielzog daarvan het ministerie van EZ, was de neiging nog steeds om te oordelen over allerlei aspecten van het provinciaal natuurbeleid. Dat was een val waar we niet in wilden trappen'. 'Ook voor het PBL was deze aanpak nieuw', zegt Hoevenaars. 'Het PBL moest anders gaan denken. Van samenwerken met één opdrachtgever naar dertien: alle provincies plus het ministerie van EZ'.

Door de keuze voor een lerende evaluatie konden wantrouwen en zorgen worden weggenomen. Provincies werken vanaf het begin mee aan de opzet van het onderzoek. Hoevenaars geeft aan dat provincies zo minder op hun hoede hoeven zijn om te worden 'afgerekend' en kunnen, met de blik op de toekomst, meer opsteken van de andere provincies.

Workshop met vertegenwoordigers van de provincies en het Rijk over de opzet van het evaluatieonderzoek



gevoerde beleid evalueren. Dit rapport is de eerste evaluatie van de reeks. Het is dus niet het einde van het proces van uitwisseling en reflectie, maar een impuls hiervoor. Voordat we ingaan op de precieze inhoud en aanpak van deze evaluatie schetsen we eerst de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het Natuurpact.

## 1.2 Veranderend natuurbeleid

### **Natuurbeleid verloor verbinding met de samenleving**

Het Natuurpact staat niet op zichzelf. De afspraken tussen Rijk en provincies zijn een uitvloeisel van een aantal belangrijke veranderingen in de inhoud en organisatie van het natuurbeleid in Nederland. Na decennia van relatieve rust en stabiliteit ontmoette het natuurbeleid de afgelopen jaren steeds meer kritiek. Vooral het elitaire en technocratische karakter van het natuurbeleid moest het hierbij ontgelden. Het ecologische perspectief met een intrinsieke waarde voor natuur was in dat beleid dominant. Hierdoor richtte de overheid het beleid op het beschermen van planten, dieren en leefgebieden tegen schadelijke economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een kleine groep van professionals ontwikkelde daarvoor een ingewikkeld stelsel van beschermingscategorieën en gedetailleerde en afrekenbare ecologische doelstellingen. Burgers herkenden zich hier steeds minder in; het natuurbeleid sloot onvoldoende aan op hun beleving van natuur als mooie woonomgeving, plek van ontspanning of culturele waarde. Ondernemers keerden zich op hun beurt tegen ingewikkelde natuurregels die hen in hun plannen belemmerden (Rli 2014).

### **Natuurpact zoekt aansluiting samenleving met verbrede ambities**

Geleidelijk wonnen de afgelopen jaren meer ‘mensgerichte perspectieven’ op natuur aan terrein (zie PBL 2012, 2017). Natuur staat hierin niet los van de mens maar maakt onlosmakelijk deel uit van de samenleving en moet een bijdrage leveren aan maatschappelijke welvaart en welzijn. Niet alleen de overheid en natuurorganisaties, maar ook burgers en ondernemers kunnen waardevolle initiatieven nemen voor natuur. Deze verandering in het beleidsdiscours uit zich in aanvullende ambities in het Natuurpact. Behalve aan de versterking van biodiversiteit moeten beleidsinspanningen ook bijdragen aan een grotere maatschappelijke betekenis van natuur en versterking van de relatie tussen natuur en economie (Ministerie van EZ en IPO 2013).

### **Natuurbeleid steeds meer internationaal en decentraal**

Ook bestuurlijke veranderingen werken door in het Natuurpact. Enerzijds is er sprake van sterke internationalisering door de belangrijke rol die de Europese Commissie is gaan spelen in het beleid en de regelgeving voor natuur. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de Vogel- en Habitatrichtlijn; lidstaten moeten zorgen voor een duurzame instandhouding van bepaalde soorten en habitats. Hoewel er geen einddatum is, spreken provincies en Rijk in het Natuurpact af een forse stap te zetten in het realiseren van deze Europese verplichtingen. Anderzijds is er sprake van een al langer durend proces van decentralisatie van natuurbeleid naar provincies, dat startte met de

Decentralisatie Impuls uit 1993 en via onder meer het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) uitmondde in het Bestuursakkoord Natuur van 2011/2012 en het daarop voortbouwende Natuurpact (2013).

### **Doel decentralisatie is betere relatie natuurbeleid en samenleving**

Doel van de huidige decentralisatie is het natuurbeleid dichterbij de gebieden en de burger te brengen (Kuindersma et al. 2015). Provincies krijgen daartoe de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en uitvoering van de ambities uit het Natuurpact. Ze kunnen daarnaast ook andere doelen en ambities voor natuur formuleren. Het rijksgegeld voor natuur wordt voortaan in het Provinciefonds gestort waardoor de directe verantwoording van provincies aan het Rijk over de besteding van dit geld uit de ILG-periode komt te vervallen.

### **Bezuiniging aanleiding voor decentralisatie**

Ten slotte maakten teruglopende overheidsfinanciën veranderingen onvermijdelijk. De overheid heeft de afgelopen decennia fors geïnvesteerd in de uitbreiding, inrichting en het beheer van natuurgebieden en is daarmee de leidende partij geworden in het natuurbeheer. Het kabinet-Rutte I besloot echter tot een forse bezuiniging op het natuurbudget. Rutte II maakte weer extra geld vrij voor natuur, maar vergeleken met de voorliggende ILG-periode gaat er minder geld naar natuur. Behalve vanuit het oogpunt van draagvlak doet de overheid daarom ook vanuit financiële overwegingen een toenemend beroep op de samenleving om verantwoordelijkheid voor natuur te nemen en erin te investeren. Hiermee speelt de overheid in op de trend ‘van onderaf’, waarbij burgers en ondernemers uit eigen beweging initiatieven nemen om hun leefomgeving te vergroenen en daarbij natuurwaarden te realiseren; niet omdat de overheid dat van hen vraagt, maar omdat ze het zelf leuk of belangrijk vinden (Van der Steen et al. 2016).

## **1.3 Wat evalueren we?**

### **Evaluatie van het provinciaal beleid in wisselwerking met rijkskaders**

Het Rijk en de provincies hebben het PBL opdracht gegeven te onderzoeken of het gevoerde natuurbeleid van de provincies effectief en efficiënt is. Daarbij hebben ze gevraagd te onderzoeken welke rol de geboden rijkskaders hierbij spelen. Ten slotte hebben ze gevraagd om beleidsopties en handelingsperspectieven voor te stellen waarmee ze de ambities uit het natuurbeleid effectiever en efficiënter kunnen realiseren.

### **Evaluatie richt zich op verwachte effecten (ex ante)**

Het PBL evalueert het natuurbeleid eens in de drie jaar. Deze eerste rapportage richt zich op de uitwerking van het provinciaal natuurbeleid in wisselwerking met de beleidsmatige en wettelijke kaders van het Rijk, de Europese Unie en de provincies gezamenlijk, en op de potenties hiervan voor het bereiken van de ambities uit het Natuurpact. We kijken dus vooral vooruit naar mogelijke effecten (ex ante). Dit omdat



provincies nog aan het begin van de uitvoeringsperiode staan. We kijken niet naar gerealiseerde effecten (ex post), want daarvoor is het nu nog te vroeg. In de analyse betrekken we wel de eerste ervaringen met de beleidsuitvoering tot nu toe. Startdatum hiervoor is de aankondiging van de huidige decentralisatie in 2010 omdat provincies toen al begonnen met de herijking en vernieuwing van hun natuurbeleid en waardevolle ervaringen hebben opgedaan. Deze ervaringen geven inzicht in de uitvoerbaarheid van het provinciaal beleid en de werking van de kaders en kunnen daarom waardevolle aanknopingspunten bieden voor tussentijdse versterking van beleid en uitvoering. We evalueren niet het effect van de decentralisatie zelf. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de effectiviteit en efficiëntie van de decentralisatie. De vraag naar de efficiëntie van het natuurbeleid komt niet aan bod in deze eerste rapportage. Rijk en provincies vonden het te vroeg om deze vraag te beantwoorden. Bovendien ontbrak hiervoor inzicht in de kosten van de verschillende beleidsstrategieën zoals het realiseren van het Natuurnetwerk en het natuurbeheer. Dit komt doordat provincies in hun financiële verslagen onvoldoende onderscheid maken in kosten-categorieën en dit bovendien allemaal op een verschillende manier doen. Op zijn vroegst zullen we hier over drie jaar voor het eerst op ingaan, mits provincies hiervoor de kosten van hun beleid voldoende kunnen uitsplitsen.

*Natuur dichterbij de samenleving: Natuurmonumenten organiseert boomplantdag op de Kollenberg in Sittard*



**Tekstkader 1.2 Groepsgesprekken over beleidsvernieuwingen**

Het groepsgesprek is een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar beleidsvernieuwingen. Naast de onderzoekers zijn er vertegenwoordigers bij van bij de vernieuwing betrokken partijen. Onderwerp van gesprek zijn de voorlopige bevindingen van de onderzoekers over de kenmerken van de beleidsvernieuwing, de verwachtingen, ervaringen en knelpunten van de provincies en de andere betrokkenen bij de vernieuwing.

Een van de cases betreft, als voorbeeld van de aanpak 'Nieuwe uitvoeringsarrangementen', het gebied Hattemerpoort aan de noordkant van de Veluwe. Daar moet ruim 200 hectare nieuwe natuur worden gecreëerd. Voor het eerst voert de provincie niet zelf dat plan uit, maar geeft het in handen van de Gelderse Natuur- en Milieufederatie (GNMF). 'Het groepsgesprek was constructief', zegt Marius Bolck, projectleider gebiedsontwikkeling bij de provincie Gelderland. 'Je neemt de tijd om stil te staan bij de nieuwe aanpak, om afstand te nemen. Het ging vooral over de nieuwe gebiedsregisseur, GNMF: wat kan er anders en beter?'

Aan het licht komt onder meer dat het de provincie soms moeite kost om 'los te laten' en dat de GNMF weleens tegen ambtelijke molens aanloopt. Dat laatste bevestigt Joost Reijnen, adjunct-directeur van de federatie:

'Wij hadden vaak het idee dat we dingen wel snel zouden regelen, zoals een samenwerkingsovereenkomst. De provincie waar-schuwde: dat kan wel even langer duren, en dat bleek achteraf wel te kloppen. Vooral de samenwerking met overheden kan veel tijd vragen.' Bij de provincie zijn er soms verschillende personen met dito verantwoordelijkheden, die verschillende signalen uitzenden. 'Dat leidt dan vaak tot vertraging,' aldus Reijnen. Bolck herinnert zich als belangrijk leerpunt dat de GNMF inderdaad in staat bleek om lokaal dingen voor elkaar te krijgen 'Het is ze gelukt om lokale partijen erbij te betrekken en lokale functies en belangen af te stemmen.'

Een andere case is het project Oosterwold binnen het programma Nieuwe Natuur in Flevoland: integratie van natuur en stedelijke omgeving in de gemeente Almere. Naast de overheden, de projectleider van het programma en de onderzoekers is hier ook Stichting Flevolandschap aanwezig. Een aandachtspunt zijn de regels waaraan alle partijen zich gehouden voelen. 'Die kunnen nogal in de weg zitten', zegt Janine van den Bos, beleidsmedewerker Natuur bij Flevoland. Het duurde even voordat de starheid verdween. 'Uiteindelijk zijn alle gebiedspartners wat soepeler geworden in de omgang met regels, om toch resultaten te kunnen boeken.'

*Janine van den Bos in gesprek tijdens een werksessie*



### In de evaluatie staan drie met elkaar samenhangende ambities centraal

Voorafgaand aan de eerste evaluatieperiode is in een gezamenlijk proces het evaluatiekader vastgesteld (PBL & WUR 2014). Provincies, Rijk en maatschappelijke partners hebben hierin aangegeven dat volgens hen bij de evaluatie van het Natuurpact gekeken moet worden naar de volgende drie ambities (zie figuur 1.1):

1. het verbeteren van de biodiversiteit;
2. het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur;
3. het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Deze maken dan ook deel uit van het evaluatiekader. Provincies en Rijk hebben het PBL opdracht gegeven het natuurbeleid hierop te toetsen.

Bij het verbeteren van de biodiversiteit gaat het om het behouden en verbeteren van de variatie in organismen en de levensgemeenschappen die ze vormen. De doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderichtlijn Water (KRW) zijn een concrete uitwerking van de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren. In de VHR gaat het om doelen voor een aantal soorten en leefgebieden en in de KRW gaat het om doelen voor de (aquatische) biodiversiteit. Het betreft dus een selectie van de algehele biodiversiteit. In deze evaluatie gebruiken we de VHR-doelstellingen als toetsingskader, maar we analyseren daarbij niet het effect van de VHR op algemene biodiversiteit. We onderzoeken daarnaast de synergie tussen het natuur- en waterbeleid. Naast een

Figuur 1.1

#### Hoofdambitie in natuurbeleid van provincies en Rijk



bijdrage aan de VHR-doelstellingen kijken we welke bijdrage dit beleid aan de KRW-doelstellingen kan leveren.

Het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is een ambitie uit het Natuurpact die nog niet in concrete doelen is uitgewerkt. Het gaat om de wens van provincies en Rijk om de verantwoordelijkheid voor natuur meer met de samenleving te delen en de betekenis van natuur voor de samenleving te vergroten.

Bij het versterken van de relatie tussen natuur en economie gaat het enerzijds om het vergroten van het belang van natuur voor economische ontwikkeling en anderzijds om het vergroten van de bijdrage van ondernemers aan de natuur via bijvoorbeeld 'natuurinclusief ondernemen'. Ook deze ambitie uit het Natuurpact is nog niet uitgewerkt in de concrete doelstellingen.

Het zijn zelfstandige, maar wel met elkaar samenhangende ambities. Zo kan het verbeteren van de biodiversiteit bijdragen aan het versterken van de relatie tussen natuur en economie omdat investeringen in het Natuurnetwerk het vestigingsklimaat ten goede komen. En groene burgerinitiatieven als uiting van maatschappelijke betrokkenheid kunnen zorgen voor het vergroten van de biodiversiteit in de directe leefomgeving van mensen. Natuurinclusief ondernemen kan ten slotte enerzijds bijdragen aan meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur omdat ondernemers de diensten die de natuur levert waarderen en benutten en anderzijds aan het verbeteren van de biodiversiteit omdat ondernemers de natuur ontzien of er actief in investeren. Naast positieve relaties kunnen er overigens ook spanningen zijn tussen de ambities. Zoals natuurgebieden die niet toegankelijk zijn voor publiek wegens de aanwezige kwetsbare soorten. Of omwonenden die te hoop lopen tegen een natuurbegraafplaats in hun omgeving, omdat ze last hebben van het verkeer van de bezoekers. De vraag of deze ambities elkaar versterken dan wel in de weg zitten komt alleen indicatief aan bod in deze studie, omdat het versterken van maatschappelijke betrokkenheid en relatie tussen natuur en economie niet zijn uitgewerkt in concrete doelstellingen.

### **Evaluatie richt zich op gezamenlijk effect van provinciaal beleid**

In de evaluatie beoordelen we het gezamenlijk effect van de beleidsstrategieën van de provincies. We gebruiken individuele of groepen van provincies hierbij vooral als illustratie voor de werking of het potentiële effect van dit beleid. Deze rapportage beperkt zich tot de kernbevindingen en illustraties daarvan. In een drietal achtergrondrapporten (Fontein et al. 2017; Kuindersma et al. 2017; Van der Hoek et al. 2017) bespreken we de bevindingen in meer detail en geven we een wetenschappelijke onderbouwing van de bevindingen uit dit rapport. Van der Hoek et al. (2017) bespreken daarbij bovendien de potentiële effecten van de provinciale beleidsstrategieën op de biodiversiteit per provincie.



## 1.4 Hoe evalueren we?

### Lerende evaluatie gezamenlijk proces van beleid en onderzoek

De evaluatie van het Natuurpact is opgezet als lerende evaluatie (zie voor de kenmerken Van Veen et al. 2016). In een lerende evaluatie komen ‘leren’ en ‘evalueren’ samen. Een lerende evaluatie draagt niet alleen bij aan beleidsverantwoording, maar ook aan beleidsleren en samenwerking tussen beleidsbetrokkenen (Van der Meer & Edelenbos 2006). Onderzoekers brengen hiertoe samen met beleidsbetrokkenen de (tussen) resultaten van het beleid in beeld, toetsen of met het beleid de doelen worden bereikt en ontwikkelen in een gezamenlijk leerproces nieuwe handelingsperspectieven en beleidsopties. Naast een toets op effectiviteit of efficiëntie of bijvoorbeeld andere criteria als transparantie, responsiviteit of leervermogen, besteedt een lerende evaluatie veel aandacht aan de wijze waarop beleidsresultaten in de praktijk tot stand komen: wat werkt en wat niet? Een lerende evaluatie vindt tijdens de beleidsontwikkeling of -uitvoering plaats en niet pas achteraf, zoals veel klassieke beleidsevaluaties. Door tussentijds te evalueren kan op basis van de bevindingen worden bijgestuurd. Om optimaal aan te sluiten bij de beleidspraktijk en te komen tot bruikbare adviezen is er veel aandacht voor interactie met stakeholders. Kennis en perspectieven van stakeholders worden hierbij uitgewisseld en zoveel mogelijk geïntegreerd.

Het evaluatieproces is weergegeven in figuur 1.2. Beleid en onderzoek zijn hierin weergegeven als aparte processen, met een eigen dynamiek, logica en eigen betrokkenen. Tussen beide processen zijn regelmatig interactiemomenten georganiseerd. Hierbij gaat het om een gelijktijdige verrijking van zowel het onderzoeksproces als het beleidsproces. Ervaringen van betrokkenen in dit proces komen in dit rapport uitgebreid aan bod, in aparte kaders.

### Onderzoek combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek

In het onderzoek is zowel kwalitatieve informatie (bijvoorbeeld over de werking van beleid) als kwantitatieve informatie (over bijvoorbeeld trends in soorten) benut. Om deze informatie te vergaren zijn daarom kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Denk bij kwalitatieve methoden aan casestudy's naar de werking van vernieuwende beleidsstrategieën en interviews met gedeputeerden over hun beleidsambities. De monitoring van de ontwikkeling van soorten en condities in leefgebieden op basis van observaties en met computermodellen zijn belangrijke kwantitatieve onderzoeksmethoden. Een dergelijke *mixed method evaluation* levert een rijkere en betere evaluatie op dan het eenzijdige gebruik van alleen kwalitatieve of kwantitatieve methoden. De lerende aanpak voegt hier nog een dimensie aan toe: de onderzoeksbevindingen zijn besproken met de beleidsbetrokkenen en verrijkt met hun inzichten, ervaringen en percepties.

**Tekstkader 1.3 Workshop beleidsvernieuwingen**

Tegen het eind van 2015 is het tijd voor de tweede van de drie grote workshops in het evaluatieproces. Hier staan nieuwe of nog prille beleidsvarianten centraal. Vertegenwoordigers van provincies, Rijk en maatschappelijke partijen komen naar deze bijeenkomst waar een aantal voorbeelden van vernieuwingen tegen het licht werd gehouden.

Zo komen aan de orde: procesbeheer waarbij natuurlijke processen hun gang kunnen gaan, nieuwe uitvoeringsarrangementen met ongebruikelijke partners, nieuwe vormen van natuurinclusieve landbouw, natuur op uitnodiging, natuur als economische activiteit, en groene burgerinitiatieven. Het gaat in deze workshop om uitwisselen van ervaring, elkaar op ideeën brengen, mogelijkheden verkennen voor het breder toepassen van bepaalde vernieuwingen en daarbij knelpunten en kansen in beeld brengen.

Of het nu met boeren is, met recreatieondernemers, natuurverenigingen, lagere overheden of bedrijven, bij de meeste beleidsvernieuwingen zijn nieuwe maatschappelijke partners betrokken. Daarbij komt telkens het thema terug dat de provincies moeten loslaten om het beleid goed te laten werken, neemt Arnoud Meijering waar. Hij is regiomanager bij de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging en

daardoor van nature belanghebbend bij kleine landschapselementen zoals akkerranden, geriefbosjes en natuurlijk weidevogelbeheer. 'Waar het om gaat is dat de overheid, dus ook de provinciale overheid, moet nadenken over hoe je mensen motiveert. Je moet proberen mensen dingen te laten doen die ze leuk vinden, en dat lukt beter met organisaties of instellingen die dicht bij de praktijk staan dan met hele grote. Denk aan de wandelvereniging of het plaatselijke pannenkoekenhuis. Stel de kaders en de doelen, en leg de verantwoordelijkheid neer bij de boer of de jager.' Dat is voor de provincies nog een tamelijk nieuw terrein, weet Meijering, en ook in deze workshop blijkt het nog niet van een leien dakje te gaan.

Rekening houden met alle betrokken partijen, is een les die daar in de workshop dicht tegenaan schurkt. Arjen Roek, adviseur van bouwbedrijf Heijmans, kan daarover meepraten. In een van de deelsessies vertelt hij het verhaal van het project Langesteeg in de provincie Utrecht (zie ook kader 3.5) waar een plan voor nieuwe natuur in combinatie met extensieve bebouwing ('rood voor groen') strandde in het zicht van de finish, doordat de betreffende gemeente er geen heil in zag. 'Afstemmen tussen overheden' noemt Roek als belangrijkste les, en hij was op deze workshop niet de enige.

*Provinciale medewerkers wisselen ervaringen uit*

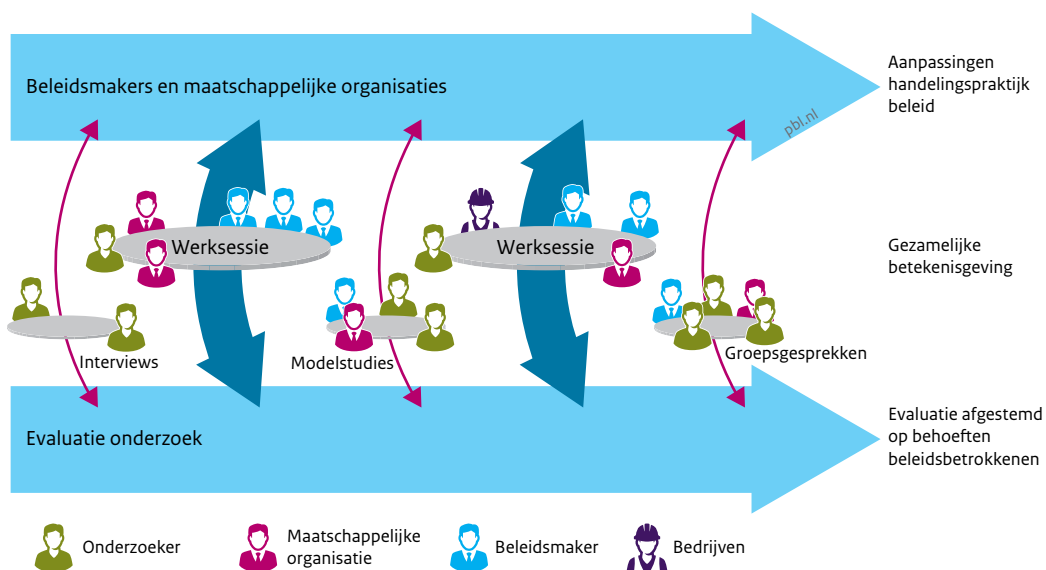


### Interactie tussen onderzoek en beleidspraktijk op verschillende niveaus

De interactie tussen onderzoek en praktijk vindt ten eerste plaats in gezamenlijke leer- of werksessies op overkoepelend niveau, waarvoor steeds provincies, Rijk en maatschappelijke organisaties zijn uitgenodigd (zie figuur 1.2). Denk aan de werksessies over het evaluatiekader, provinciale beleidsvernieuwing en handelingsperspectieven. Deze interactie dient niet alleen om informatie op te halen maar ook om onderling ervaringen uit te wisselen. Hiermee faciliteren we dus ook het gesprek over de beleidspraktijk tussen provincies onderling en met maatschappelijke partners en het Rijk. Ten tweede vindt structureel interactie plaats via de IPO-werkgroep natuurbeleid die het onderzoek inhoudelijk begeleidt en richting geeft. Elke provincie wordt in dit maandelijks overleg vertegenwoordigd door een eigen beleidsmedewerker. Deze organiseren het proces voor de evaluatie binnen hun provincie en zijn zo de schakel tussen hun provincie en het evaluatieonderzoek. Ten derde vindt de interactie plaats tussen onderzoek en praktijk en tussen provincies en maatschappelijke partners tijdens de reguliere onderzoeksactiviteiten. Denk hierbij aan interviews over het beleid en de beleidspraktijk met beleidsbetrokkenen; groepsgesprekken met betrokkenen bij beleidsvernieuwingen in de praktijk; en groepsreviews van de onderzochte potentie van het provinciaal beleid met groepen van drie provincies. De interviews over beleidsstrategieën hebben we bovendien op een lerende manier uitgevoerd door tijdens het interview inzichten direct te verbeelden en te presenteren.

Figuur 1.2

#### Lerend evalueren in de praktijk



**Tekstkader 1.4 Uitwisselen van ervaringen tijdens groepsreview**

In de zomer van 2016 zijn de voorlopige uitkomsten beschikbaar van een analyse van de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën. Dat is een ex-anteanalyse: de feitelijke resultaten moeten nog worden geboekt. Centraal stonden de voorziene uitkomsten voor het eerste van de drie hoofddoelen van het beleid, grotere biodiversiteit. Naast data, documenten en interviews was daarvoor de 'metanatuurplanner' van het planbureau gebruikt, een rekeninstrument waarmee de verbetering op het gebied van biodiversiteit kan worden geschat.

In juni 2016 worden die resultaten gepresenteerd – zowel landelijk als per provincie – op een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de provincies en het Rijk. In groepen met steeds drie provincies tegelijk wordt er gezamenlijk kritisch gekeken: zijn de uitkomsten aannemelijk, zijn de gebruikte gegevens voldoende actueel en is aan alles gedacht? De conclusies van deze *review* kunnen helpen om de analyse later bij te stellen en te verbeteren.

Uit de reacties van deelnemers blijkt dat vooral de uitwisseling tussen de provincies als vruchtbaar wordt ervaren. 'Het was aardig om ervaringen te kunnen uitwisselen met collega's van andere provincies,' zegt bijvoorbeeld Ronald Louwman die bij de provincie Noord-Holland projectleider is voor de sector Natuur, Recreatie en Landschap. 'Hoe pakken zij de dingen aan, en hoe kijken zij naar de opgave waar jij mee bezig bent?' Een vergelijkbare ervaring heeft beleidsmedewerker

Alco van Klinken van de provincie Groningen, die met collega's van Friesland en Drenthe een sessie deelde: 'De waarde van de werksessie lag voor mij in de intervisie tussen de noordelijke provincies. De uitkomsten van de landelijke analyse hadden voor mij minder nieuwswaarde, behalve waar je ze kon projecteren op je eigen werkgebied. Het planbureau zoomt vanuit een landelijke benadering in op de gebieden. Als lokaal betrokkene weet je al snel de specifieke regionale omstandigheden die de uitkomsten verklaren, maar die zijn natuurlijk in elke provincie anders.'

Ook het tot stand brengen en koesteren van gezamenlijkheid tussen Rijk en provincies en provincies onderling, is een aspect van de bijeenkomst dat wordt gewaardeerd. Van Klinken bijvoorbeeld: 'Het is vooral met elkaar zoeken hoe je het natuurbelang zo goed mogelijk weergeeft. Dat moet vanuit een soort gezamenlijk uitgangspunt gebeuren, dus zonder competitie of competentiestrijd tussen Rijk en provincies. Dat ging voor mijn gevoel goed.' Hans Rutten, beleidsmedewerker natuur bij het ministerie van Economische Zaken, heeft nog wel een kanttekening: 'Er zou wat meer duidelijkheid moeten komen over de onzekerheden rond de uitkomsten van de metanatuurplanner. De percentages die daar uit komen zijn bijvoorbeeld betrouwbaarder voor het hele land dan voor afzonderlijke provincies. Doordat we lang niet alles weten van natuurlijke processen kleeft er altijd een onzekerheid aan de uitkomsten.'

### **Leerproces voor verrijken onderzoek en faciliteren leren in beleidspraktijk**

Het evaluatieproces heeft vier fasen doorlopen. In de eerste fase van de lerende evaluatie zijn de interacties gericht op het gezamenlijk ontwikkelen van het evaluatiekader voor het onderzoek, bestaande uit de doelen om het beleid op te toetsen, een afbakening van de te onderzoeken beleidsstrategieën en de onderzoeksvragen. Hiertoe hebben we beleidsdocumenten bestudeerd, interviews gehouden met provincies en maatschappelijke partijen en een werksessie georganiseerd over hun beleidsambities, beleidsstrategieën en vragen voor de evaluatie (zie tekstkader 1.1). Resultaat van deze fase is een breedgedragen evaluatiekader met daarin de hoofdambitie in het natuurbeleid (zie figuur 1.1; PBL & WUR 2015), gezamenlijke keuzes over beleidsvernieuwingen waarover provincies willen leren en een selectie van gemeenschappelijke kaders die in het onderzoek centraal moeten staan.

In de tweede fase gaat het om het vergaren van en gezamenlijk interpreteren van de informatie over de provinciale beleidspraktijk en de gemeenschappelijke kaders hiervoor. Denk hierbij aan interviews over de ervaringen met het gevoerde beleid, vergaren van gegevens over formele beleidsplannen, de toestand van de huidige natuur en casestudy's naar beleidsvernieuwingen en praktijkvoorbeelden. In een bilaterale consultatie hebben we per provincie de gegevens over hun formele beleidsplannen en de toestand van de huidige natuur besproken. Deze gegevens zijn invoergegevens voor het berekenen van de potentiële bijdrage van het provinciaal beleid aan de VHR-doelen. Dit leidt tot betere en meer breedgedragen invoergegevens. Verder zijn in groeps-gesprekken per praktijkvoorbeeld verwachtingen van de vernieuwingen onderling gedeeld en de eerste resultaten van het casestudyonderzoek besproken met direct betrokkenen. Dit resulteert in een verrijking van het casestudy-onderzoek en leer-ervaringen bij diverse betrokkenen (zie tekstkader 1.2).

In de derde fase zijn de interacties gericht op gezamenlijke betekenisgeving aan de onderzoeksbevindingen. In deze fase vindt een overkoepelende werksessie plaats over de onderzochte beleidsvernieuwingen met veel aandacht voor de praktijkervaringen van direct betrokkenen. Daarnaast hebben we een groepsreview met provincies en Rijk gehouden. De review gaat over de resultaten van de modelberekeningen van het effect van de provinciale beleidsstrategieën op de VHR-doelen en de analyse van de uitvoerbaarheid van dit beleid. In deze groepsreview hebben we, in groepen van drie provincies en het Rijk, de uitkomsten getoetst en verrijkt met kennis van de provincies. Provincies en het Rijk hebben daarbij ook onderling ervaringen gewisseld over elkaars aanpak. Ze hebben ook commentaar gegeven op onze presentatie van de resultaten en hebben aanvullende onderzoeksvragen gesteld die we hebben meegenomen voor de vervolganalyse. Daarnaast hebben we de resultaten besproken met de gedeputeerden van natuur van alle provincies, waarbij deze bestuurders hun betekenis gaven aan de resultaten. Dit resulteert in aanscherping van de besproken analyses en uitwisseling van ervaringen onder de aanwezigen bij de diverse sessies (zie tekstkaders 1.3 tot en met 1.5).

**Tekstkader 1.5 Bespreken tussenresultaten met bestuurders: het glas is half vol of half leeg**

Juni 2016 praat het PBL de gedeputeerden voor natuur van de provincies bij over de evaluatie, tijdens een vergadering van de Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland (BACVP) van het IPO; een van de opdrachtgevers van de evaluatie. De onderzoekers hebben juist hun eerste analyse afgerond van de gegevens die door de provincies waren aangeleverd – de zogenoemde ex-ante-analyse. Ze kunnen dus een schatting maken van de mate waarin de biodiversiteitsdoelen voortkomend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, met de huidige maatregelen gehaald zouden kunnen worden. Die voorspelling komt uit op 60 procent, en bij herberekening op 65 procent. Dat laatste percentage is even hoog als hetgeen aan het begin van de decentralisatie werd voorzien.

Het glas kan als half vol of half leeg worden gezien, zo blijkt uit de reacties van enkele aanwezige gedeputeerden. Zo herinnert Hester Maij, gedeputeerde van de provincie Overijssel, zich een positief en divers beeld van de decentralisatie van het natuurbeleid. En dat is ook goed, want: 'elk gebied is verschillend. Als je echt resultaat wilt boeken moet je gebiedsgericht werken.' Verrassend vond ze de bijeenkomsten niet. 'De presentatie klopte met onze eigen cijfers. Die 65 procent willen we in Overijssel halen en dat gaan we ook doen. Wij hebben in

verschillende gebieden flinke tegenstellingen tussen partijen met nieuwe afspraken kunnen overwinnen, en dan gaat het werken!' De presentatie van de onderzoekers voor de BACVP heeft wel geholpen, zegt Maij. 'Om in te zien dat we op de goede weg zitten. En om te blijven nadenken wat we nog meer kunnen doen.'

Een latere bijeenkomst met hetzelfde gezelschap in aanwezigheid van staatssecretaris Van Dam is voor de provincie Zeeland verrassender. Maijs collega Carla Schönknecht, die in de provincie Zeeland verantwoordelijk is voor natuur, ervaart de bijeenkomsten wel als een *eye-opener*. 'Het werd duidelijk dat we met de huidige maatregelen de einddoelen niet gaan halen, en dat geeft stof tot nadenken.' Schönknecht wil zich daar niet bij neerleggen. 'Wij kunnen in Zeeland niet meer budget te voorschijn halen. Maar we kunnen wel meer maatschappelijke partijen erbij betrekken, en op een slimme manier proberen meer doelen te halen boven op de bestaande natuurdoelen. Dat doen wij hier bijvoorbeeld met het project Waterdunen, waar veel partijen bij zijn betrokken.' De presentatie heeft een impuls gegeven aan de bewustwording, vindt de Zeeuwse politica. 'Je zag dat we dreigen tekort te schieten en dat we er een tandje bij moeten zetten om straks toch die doelen te halen.'

Ten slotte hebben we in de vierde fase op basis van de conclusies uit het onderzoek handelingsperspectieven en beleidsopties ontwikkeld met betrokkenen van Rijk, provincies en maatschappelijke organisaties tijdens een gezamenlijke werksessie (zie tekstkader 1.6). Naast de uitwisseling van ideeën en ervaringen resulteert dit in handelingsperspectieven en beleidsopties. Daarnaast is er een speciale leersessie gehouden met de staatssecretaris van Economische Zaken en de gedeputeerden voor natuur. Hierbij zijn de resultaten uit het onderzoek gepresenteerd. De sessie resulteert in suggesties voor handelingsperspectieven en het delen van ervaringen met het gedecentraliseerde natuurbeleid tussen het Rijk en de provincies. Ten slotte hebben we een sessie gehouden met enkele experts van provincies en het Rijk om de handelingsperspectieven verder uit te werken op basis van hun suggesties.

Hierboven hebben we een eerste overzicht gegeven van de interactie in de lerende evaluatie tussen de beleidspraktijk en het onderzoek. Samen met de kaders over dit proces geeft dit een illustratie van het effect en de ervaringen van de betrokkenen bij dit onderzoek. Zoals eerder opgemerkt evalueert de VU de meerwaarde van de lerende evaluatie en publiceert hierover begin 2017.

## 1.5 Het vervolgtraject

### **In volgende evaluatie meer aandacht voor resultaten en waargenomen effecten**

Deze eerste rapportage richt zich op de uitwerking van het provinciaal natuurbeleid en de potenties hiervan voor het bereiken van de ambities uit het Natuurpact. We kijken dus vooral vooruit naar mogelijke effecten (ex ante) en slechts beperkt naar resultaten en effecten (ex post). In de volgende evaluaties zullen de waargenomen resultaten en effecten van het gevoerde beleid steeds centraler staan. Hierbij zal de bijdrage van het gevoerde provinciaal beleid aan het halen van de doelstellingen in beeld worden gebracht en zal de evaluatie meer kunnen bijdragen aan de verantwoording over het gevoerde beleid. Daarbij zal ook de efficiëntie van het gevoerde beleid worden geanalyseerd, mits provincies inzicht in kosten per beleidsstrategie kunnen geven. Dit kan als provincies in hun financiële verslagen hiervoor voldoende onderscheid maken in kostencategorieën voor natuur.

## 1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we eerst de wijze waarop provincies uitwerking hebben gegeven aan de afspraken uit het Natuurpact. In hoofdstuk 3 komen de eerste ervaringen met de beleidsvernieuwingen die zij hierbij hebben doorgevoerd aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de betekenis van het provinciaal beleid voor de VHR-doelstellingen. Dit wordt in hoofdstuk 5 gevolgd door een analyse van de gemeenschappelijke kaders en hun invloed op de beleidsontwikkeling en -uitvoering van het provinciaal beleid. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en mogelijke handelingsperspectieven en beleidsopties voor versterking van de effectiviteit van het natuurbeleid.

**Tekstkader 1.6 Workshop handelingsperspectieven: verbinding en vertrouwen**

Staan in juni tijdens de groepsreviews nog de resultaten centraal voor de eerste beleidsdoelstelling, 'groeïende biodiversiteit', begin september is er aandacht voor alle drie de doelstellingen, dus ook maatschappelijke betrokkenheid en een intensievere relatie tussen economie en natuur. Bij de Workshop Handelingsperspectieven – of in gewoon Nederlands de workshop 'Wat kunnen we doen?' – zijn naast vertegenwoordigers van provincies, IPO en Rijk ook betrokkenen aanwezig van landelijke en regionale maatschappelijke partners. Zo zijn er deelnemers van Recron (recreatieondernemers), Vogelbescherming, LTO, provinciale Landschappen, Natuurmonumenten, waterschappen, Bosgroepen en Staatsbosbeheer.

De deelnemers worden uitgenodigd om in groepjes een bepaald thema uit te werken; er zijn sessies over nieuwe uitvoeringsarrangementen, natuurinclusieve landbouw, vergroten van het maatschappelijk initiatief voor natuur, benutten en vernieuwen van de bestaande mix van instrumenten voor het beleid, en meer synergie tussen het werk aan de Europese richtlijnen voor water en die voor natuur. Ook is er een sessie over gelijkberechtiging en staatssteun, en een andere over de mogelijkheden om met de bestaande provinciale plannen een grotere biodiversiteitswinst te

behalen. Veel aandacht gaat uit naar onderwerpen die met beleidsvernieuwingen voor de provincies te maken hebben. Een groot deel van de provincies wil de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij natuur vergroten.

Een terugkerend thema is de behoefte aan 'verbinding'. Tussen de beleidsterreinen water en natuur bijvoorbeeld, waaraan in verschillende provincies op uiteenlopende manieren wordt gewerkt. Maar ook tussen de diverse overheden en onderdelen daarvan die nog niet op een voor externe partners begrijpelijke wijze samenwerken. Een ander thema is de noodzaak van vertrouwen tussen provincies en maatschappelijke partners. 'Geef ons vertrouwen, betrokkenheid en duidelijkheid over je ruimtelijke doelen', zo wordt de wens aan het adres van de provincies geformuleerd, 'en maak duidelijk waar we de nodige kennis en informatie kunnen halen.' Vanuit de praktijk klinkt ook de behoefte aan meer zeggenschap voor de gebiedsregisseurs, maar voor de provincies blijkt het nog moeilijk om die uit handen te geven. Vertegenwoordigers van de provincies zien van hun kant wel veel belangstelling van externe partners voor natuurprojecten, maar soms toch ook nog tekort aan gedrevenheid, menskracht en deskundigheid.

Workshop Handelingsperspectieven







# Provinciaal natuurbeleid

Met de afspraken in het Natuurpact willen het Rijk en de provincies de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur vergroten, de verbindingen met de economie versterken en een grotere bijdrage leveren aan de biodiversiteit. De provincies staan aan de lat voor de uitwerking en uitvoering van het natuurbeleid. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in het provinciaal natuurbeleid sinds 2010. Hoe hebben de provincies betekenis gegeven aan de gemaakte afspraken? Welke ambities hebben ze geformuleerd en hoe willen ze deze ambities realiseren? Wat is de rol van de rijks- en andere kaders hierbij? In paragraaf 2.1 beschrijven we het proces dat provincies hebben doorlopen om hun beleid uit te werken. Vervolgens kijken we in paragraaf 2.2 naar de ambities die provincies bij de uitwerking hebben geformuleerd op het vlak van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en verbinden van natuur aan economie. We beschrijven hierbij de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie. Ten slotte bespreken we in paragraaf 2.3 de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën die provincies inzetten om de ambities te realiseren. We geven hierbij aan wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn tussen de provincies.

## 2.1 Proces provinciale beleidsontwikkeling

### **Meeste provincies werken hun beleid uit met manifestpartners**

Na de decentralisatie hebben provincies de uitwerking van hun provinciaal natuurbeleid voortvarend opgepakt. In de meeste provincies speelden zogenoemde manifestpartners hierbij een belangrijke rol. Zij leverden een actieve bijdrage aan de provinciale beleidsvorming – vaak in de vorm van een provinciaal manifest of akkoord met de provincie. Centraal thema hierin vormde de vraag hoe de bezuinigingen van het Rijk konden worden opgevangen en de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vorm moest krijgen. Zo sloten maatschappelijke partijen in Utrecht een akkoord met de provincie over afslanking van de geplande EHS dat de kern vormde van het nieuwe provinciaal natuurbeleid. In Fryslân kwamen terreinbeheerders, LTO, Fries Grondbezit, de Friese Milieufederatie, gemeenten en Wetterskip Fryslân met een voorstel dat ambitieuzer was dan het uiteindelijke provinciale plan waarin gekozen werd voor een kleine plus op de Europese verplichtingen. En in Noord-Brabant pleitten

manifestpartners voor het volledig op peil houden van de Brabantse EHS en toonden ze zich bereid hieraan zelf fors bij te willen dragen. Na aanhoudende maatschappelijke kritiek op het Overijsselse natuurbeleid kwam er een bestuurlijk akkoord ('Samen werkt beter') tot stand tussen provincie en een breed scala aan maatschappelijke partijen, gemeenten en waterschappen. Dit leidde tot een herziening van het Overijsselse natuurbeleid gericht op het verbeteren van de natuur in de PAS- en overige Natura 2000-gebieden (Kuindersma et al. 2015).

### **Provincies verbreden hun ambities maar uitwerking ontbreekt**

Ook werkten veel provincies aan een bredere visie op natuur. Niet alleen de biodiversiteit kreeg hierin aandacht; natuur kreeg ook betekenis als vestigingsfactor, als plek voor recreatie, als hulpbron voor duurzame economische ontwikkeling en als maatschappelijke waarde. De inspanningen mondten uit in diverse nieuwe provinciale natuurnota's en beleidsherzieningen. De doelen en strategieën voor versterking van biodiversiteit zijn hierin het verst uitgewerkt. De nieuwe ambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie zijn, hoewel prominent aanwezig, vaak nog weinig concreet. Wel hebben sommige strategieën die primair gericht zijn op biodiversiteit, het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het aan elkaar verbinden van natuur en economie als belangrijke nevendoelen. Ook zijn er experimenten en pilots gestart, bijvoorbeeld op het vlak van groene burgerinitiatieven en nieuwe functiecombinaties die bij moeten dragen aan de eigen strategieontwikkeling voor deze nieuwe ambities (Kuindersma et al. 2015).

### **Uitwerking nieuwe ambities blijft achter**

Een eerste verklaring voor het uitblijven van concrete beleidsstrategieën voor het vergroten van de maatschappelijke en economische betekenis van natuur is dat het gaat om relatief nieuwe thema's waarbij niet voortgebouwd kan worden op eerdere beleidsstrategieën en -ervaringen. Een tweede verklaring is het verplichtende karakter van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de gemaakte afspraken uit het Natuurpact. Hierdoor voelen provincies zich gedwongen zich eerst te richten op realisatie van het Natuurnetwerk, inclusief Natura 2000-gebieden, en het agrarische natuurbeheer. Ten slotte hebben provincies vaak afspraken gemaakt met grondeigenaren en organisaties over de realisatie van het Natuurnetwerk die ze willen nakomen. Samen met de beperkte financiële ruimte door de rijksbezuinigingen op het natuurbeleid is de ruimte voor fundamentele vernieuwing van het natuurbeleid hierdoor op korte termijn beperkt (Kuindersma et al. 2015).

### **De diversiteit in beleidsuitwerking neemt toe**

Bij de uitwerking van het beleid speelden regionale verschillen een belangrijke rol. Elke provincie heeft haar eigen culturele, economische en sociale kenmerken. Provincies herbergen bovendien verschillende natuurwaarden. Ook maakten de provincies verschillende keuzes, bijvoorbeeld rond de herijking van de EHS. Zo koos Provinciale Staten (PS) in Noord-Brabant ervoor de EHS op peil te houden en er eigen middelen voor beschikbaar te stellen. In Fryslân koos PS juist voor een zeer beperkte plus op de

benodigde hectares voor de Europese en bestuurlijke verplichtingen (Kuindersma et al. 2015). De beschikbaarheid van middelen in de provincies hangt af van de rijksbijdrage en de afgesproken eigen inbreng zoals afgesproken in het Natuurpact, die vooral samenhangen met de Europese opgave voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast zetten veel provincies meer middelen in dan afgesproken is met het Rijk, zoals Overijssel en Noord-Brabant (zie figuur 2.1).

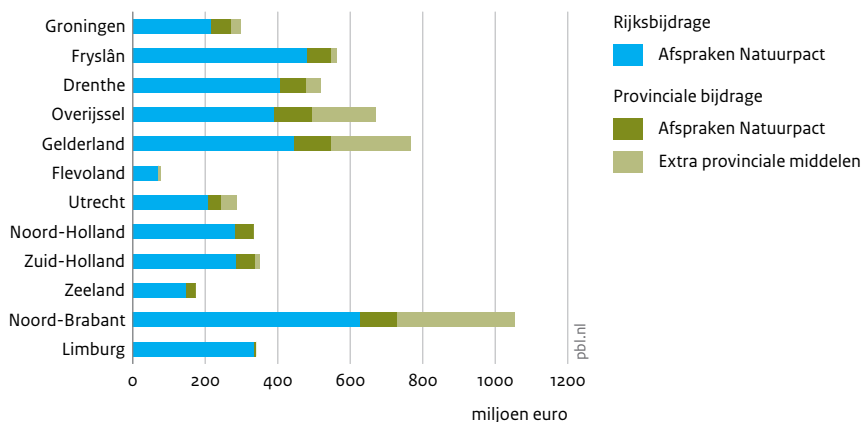
### Kaders van Rijk en EU beperken de verschillen in beleidsuitwerking

De provinciale keuzeruimte is ingekaderd door Europese verplichtingen en landelijke afspraken. Dit heeft een uniformerende uitwerking van het provinciaal beleid. Alle provincies richten zich voor het verbeteren van de biodiversiteit op het voldoen aan Europese verplichtingen voortkomend uit de VHR en de KRW. De focus ligt hierbij vooral op de bescherming van de Natura 2000-gebieden en het bereiken van de daar geldende instandhoudingsdoelen. In het Natuurpact zijn verder afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk en de rijks- en provinciale middelen voor natuurbeleid. Ook hebben provincies gezamenlijk afspraken gemaakt over de uitvoering.

Zo is er een gezamenlijk subsidiestelsel voor het beheer van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer, maken provincies afspraken over de PAS (denk aan financiering en monitoring van het programma) en werken ze samen aan de voorbereiding en

Figuur 2.1

### Hoeveelheid beschikbare middelen voor realiseren beleidsopgaven natuur per provincie, 2016 – 2027



Bron: Wageningen University & Research; bewerking PBL

implementatie van de Wet natuurbescherming. Deze kaders en gezamenlijke afspraken verkleinen de potentiële verschillen tussen provincies juist weer.

## 2.2 Beleidsambities en -opgaven

Zoals al aangegeven zijn de beleidsambities voor natuur van Rijk en provincies de afgelopen jaren verbreed. Natuurbeleid moet niet alleen zorgen voor meer biodiversiteit, maar ook bijdragen aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Van deze ambities hebben Rijk en provincies de biodiversiteitsambitie het meest uitgewerkt in doelen en concrete beleidsstrategieën. Het beleid voor de nieuwe ambities is nog sterk in ontwikkeling. Hieronder bespreken we deze ambities en per ambitie brengen we waar mogelijk de beleidsopgave in beeld. Hierbij geven we een beschrijving en waar mogelijk een kwantificering van de bijbehorende opgave.

### 2.2.1 Verbeteren van de biodiversiteit

#### **Natuurpact gericht op Europese verplichtingen**

In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afgesproken om de biodiversiteit in Nederland te verbeteren. Voor het verbeteren van de biodiversiteit beperken de provincies en het Rijk zich hoofdzakelijk tot de duurzame instandhouding van de soorten en habitattypen uit de VHR. Het gaat hierbij om Europese belangrijke soorten en leefgebieden, en dus niet om algemene biodiversiteit, die een veel bredere definitie kent. Provincies en Rijk geven in het Natuurpact aan dat ze een forse extra stap willen zetten op weg naar de doelen van de VHR de KRW. Ze hebben daarbij echter niet gekwantificeerd wat een forse extra stap inhoudt. Het Rijk en de provincies willen met het Natuurpact daarbij zoveel mogelijk synergie tussen het realiseren van natuur- en waterdoelen bereiken. In het Natuurpact en bestuursakkoord is afgesproken dat het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor het voldoen aan de Europese verplichtingen voortkomende uit de VHR en KRW. Het Rijk rapporteert hier ook over aan de Europese Commissie. De provincies zijn verantwoordelijk voor de verdere invulling en uitvoering van het beleid.

#### **VHR streven naar duurzaam voortbestaan van soorten en leefgebieden**

Het doel van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn is om de aangewezen soorten en leefgebieden (de habitattypen) duurzaam te laten voortbestaan in Europa. Aan deze zogenoemde 'gunstige staat van instandhouding' is geen termijn gekoppeld. Lidstaten moeten voor de beschermde vogelsoorten en voor belangrijke overwinteringsgebieden van trekvogels speciale beschermingszones (Vogelrichtlijngebieden) aanwijzen. Ook voor de Habitatrichtlijn moeten lidstaten speciale beschermingsgebieden aanwijzen (Habitatrichtlijngebieden). Deze beschermde VHR-gebieden zijn ook bekend als 'Natura 2000-gebieden'. De Natura 2000-gebieden vormen een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Lidstaten moeten voor deze gebieden

beheerplannen opstellen om de doelstellingen uit de richtlijnen te waarborgen. Zo moeten ze de achteruitgang van beschermde VHR-soorten en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden stoppen en op termijn streven naar een duurzaam voortbestaan van deze beschermde VHR-natuur. Daarnaast moeten lidstaten rapporteren aan de Europese commissie over 'de staat van instandhouding' van beschermde soorten en leefgebieden in hun land.

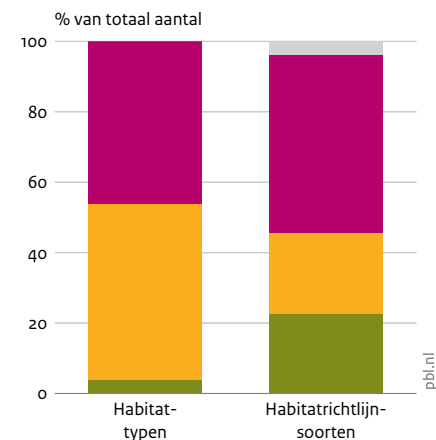
### VHR-doelen niet uitgewerkt voor afzonderlijke provincies

Behalve in het Natuurpact is de versterkte oriëntatie op Europese doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en, in mindere mate, de Kaderrichtlijn Water, zichtbaar in de provinciale beleidsplannen die sinds 2010 tot stand zijn gekomen. Belangrijke constatering is wel dat de landelijke doelstellingen van de VHR en de KRW niet een op een zijn uitgewerkt naar provinciale doelstellingen. Er zijn alleen behoud- of verbeterdoelen op het niveau van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Het realiseren hiervan draagt bij aan de landelijke doelen, maar leidt niet automatisch tot het realiseren van de landelijke VHR-doelstellingen.

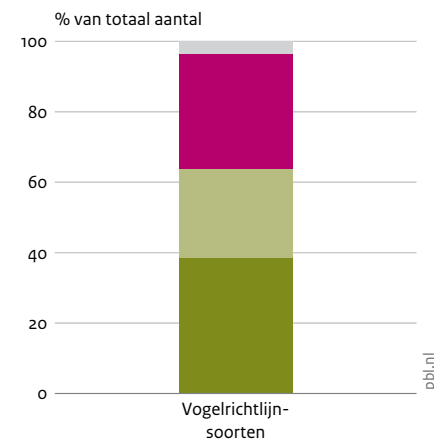
Figuur 2.2

### Staat van instandhouding en trends van habitattypen en soorten van Vogel- en Habitatrichtlijn

Staat van instandhouding, 2012



Trend van populatieomvang, 2001 – 2011



- Onbekend
- Zeer ongunstig
- Matig ongunstig
- Gunstig

- Onbekend
- Negatieve trend
- Stabiel/fluctuerend
- Positieve trend

### De beleidsopgave voor de VHR in Nederland is groot

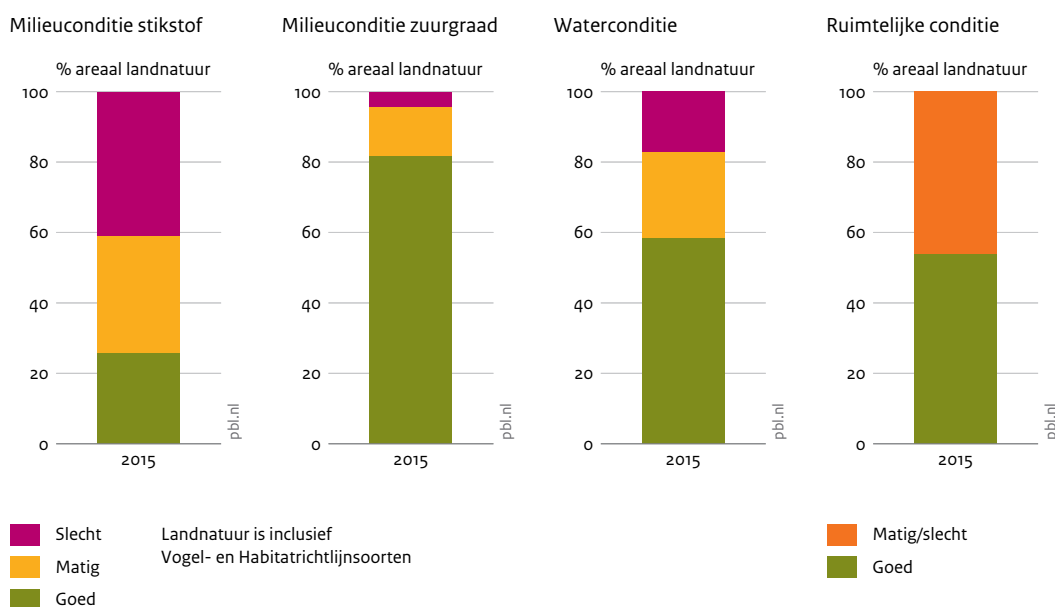
De Europese verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn brengen een forse beleidsopgave met zich mee. Driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen vallend onder de Europese Habitatrichtlijn hebben geen gunstige staat van instandhouding (zie figuur 2.2). Uit een vergelijking van de rapportages over de twee periodes (periode 2000-2006 en 2007-2012) is de landelijke staat van instandhouding, over alle te beschermen habitattypen en soorten, ongeveer gelijk gebleven (PBL 2016b). In de decennia daarvoor nam dit nog af (Van der Hoek et al. 2017). Door het gevoerde omgevingsbeleid neemt sinds 2005 het aantal bedreigde soorten niet meer toe (PBL 2014). Voor de Vogelrichtlijnsoorten is vastgesteld dat een derde deel van de beschermde vogelsoorten van de Vogelrichtlijn achteruitgaat. Dit betekent dat Nederland nog niet voldoet aan de doelstelling om de achteruitgang te stoppen en voor deze beschermde soorten en habitattypen een duurzaam voortbestaan te garanderen.

### Voor veel soorten zijn fysieke omgevingscondities onvoldoende

De belangrijkste verklaring dat Nederland niet voldoet aan de doelstellingen van de VHR is dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn. Dit komt door versnippering van leefgebieden, een tekort aan geschikt leefgebied, verdroging

Figuur 2.3

### Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.

Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

en vermessing van VHR-soorten en leefgebieden (zie figuur 2.3). De landbouw, de verstedelijking en de industrie zijn hiervan de belangrijkste veroorzakers. Ondanks forse investeringen in het verbeteren van condities, is de waargenomen verbetering in de afgelopen jaren nog maar beperkt. Zo is nog weinig zichtbaar van de effecten van antiverdrogingsbeleid en neemt de verzuring van de bodem toe (figuur 2.4). De bodem verzuurt nog steeds, maar de snelheid hiervan is fors afgenomen. Dit komt door een afname van de uitstoot van verzurende stoffen, zoals stikstof- en zwavelverbindingen in de afgelopen decennia.

### Beleidsopgave KRW is groot

In de Kaderrichtlijn Water hebben de EU-lidstaten afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat in alle EU-landen het water voldoende schoon (chemisch op orde) en gezond (biologisch in evenwicht) is. Voor elk oppervlaktewater hebben ze hiervoor een te bereiken doel vastgelegd, evenals voor de specifieke 'beschermde' gebieden (drinkwater, zwemwater en Natura 2000). De KRW-doelen gelden vanaf 2015, en moeten uiterlijk in 2027 zijn gerealiseerd.

In de KRW-beoordelmethode voor de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater wordt het eindoordeel samengesteld uit de beoordelingen van een groot aantal chemische stoffen, een aantal fysische kenmerken en de biologische kwaliteit. De biologische kwaliteit is het belangrijkste onderdeel van het KRW-oordeel en is

Figuur 2.4

**Trend van fysieke condities voor landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014**





opgebouwd uit maatlatten voor algen, macrofauna, vissen en waterplanten. Alleen als alle vier de maatlatten goed zijn, is (volgens het zogeheten *one out, all out*-principe) de biologische kwaliteit van het water goed.

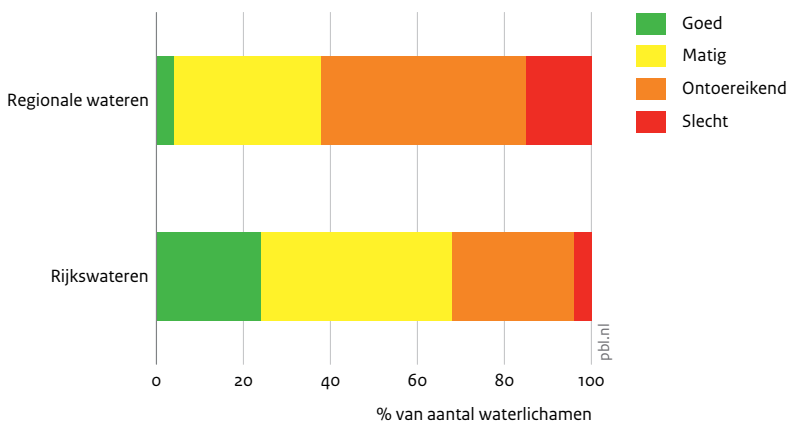
De biologische kwaliteitsdoelstellingen uit de KRW worden in veel wateren nog niet gehaald. In 2015 voldeed 3 procent van de regionale wateren en 25 procent van de Rijkswateren aan alle biologische kwaliteitsdoelen uit de KRW (zie figuur 2.5). Oorzaken zijn wederom vermesting met stikstof en fosfor, een onnatuurlijke inrichting van wateren, versnippering van leefgebied en belasting met bestrijdingsmiddelen.

### Beleidsopgave VHR gezamenlijke opgave van de provincies en het Rijk

Zoals genoemd betreft de realisatie van VHR-doelen een landelijke opgave (zie figuur 2.6). Sommige soorten of habitattypen komen echter voor het grootste deel of zelfs geheel in één provincie voor, zoals zinkweiden of kalkgraslanden in Limburg of de brede geelgerande waterroofterver in Drenthe. Voor deze typen natuur staan vooral deze provincies aan de lat om de staat van instandhouding te verbeteren. Maar voor de meeste soorten of habitattypen geldt dat deze in meerdere provincies voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de boomkikker of de droge heiden. Veel soorten, habitattypen op het land in de rijks- en regionale wateren voldoen niet aan de VHR-doelstellingen. De provincies hebben daarom met het Rijk een gezamenlijke opgave hiervoor.

Figuur 2.5

Beoordeling biologische kwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water, 2015



Bron: Deltares; bewerking PBL

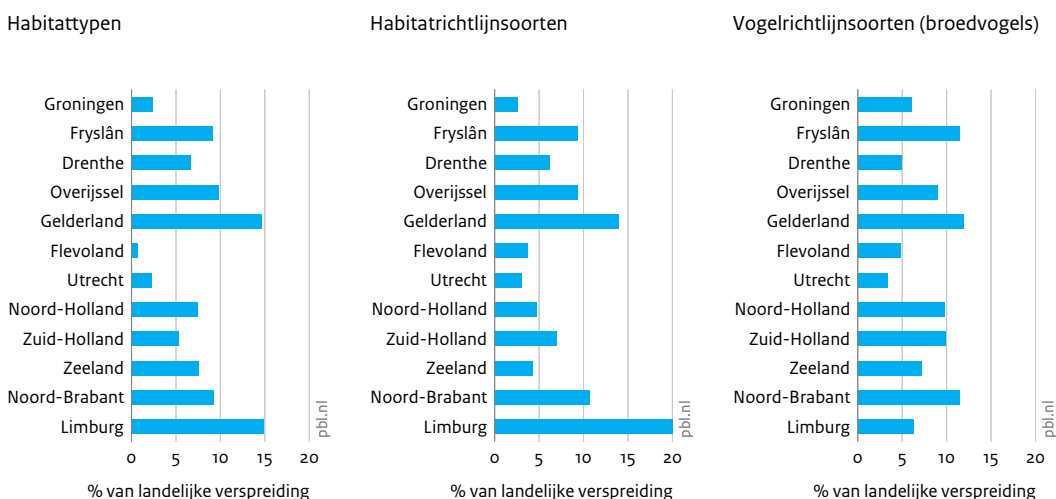
## 2.2.2 Vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

### Natuurpact: verantwoordelijkheid natuur delen met samenleving

Rijk en provincies willen de verantwoordelijkheid voor natuur meer met de samenleving delen en de maatschappelijke betekenis van natuur vergroten. De groeiende rol van maatschappelijke partijen bij ontwikkelingen in de natuur en het natuurbeleid, biedt hiervoor volgens het Natuurpact een geweldige kans (Ministerie EZ & IPO 2013). In paragraaf 2.1 kwam al naar voren dat veel provincies manifestpartners betrekken bij de beleidsontwikkeling. Belangrijke reden voor de nadruk op maatschappelijke betrokkenheid is dat de natuur door het op bescherming gerichte natuurbeleid de afgelopen decennia is vervreemd van de maatschappij en dat het natuurbeleid aan legitimiteit heeft ingeboet. Natuur moet volgens de Rijksnatuurvisie weer midden in de samenleving terechtkomen en bron zijn van maatschappelijke en economische ontwikkeling; en dat is waar de overheidsinspanningen zich op moeten richten (Ministerie EZ 2014).

Figuur 2.6

### Verspreiding van habitattypen en soorten per provincie, 2007 – 2011



Bron: Ministerie van EZ; bewerking PBL

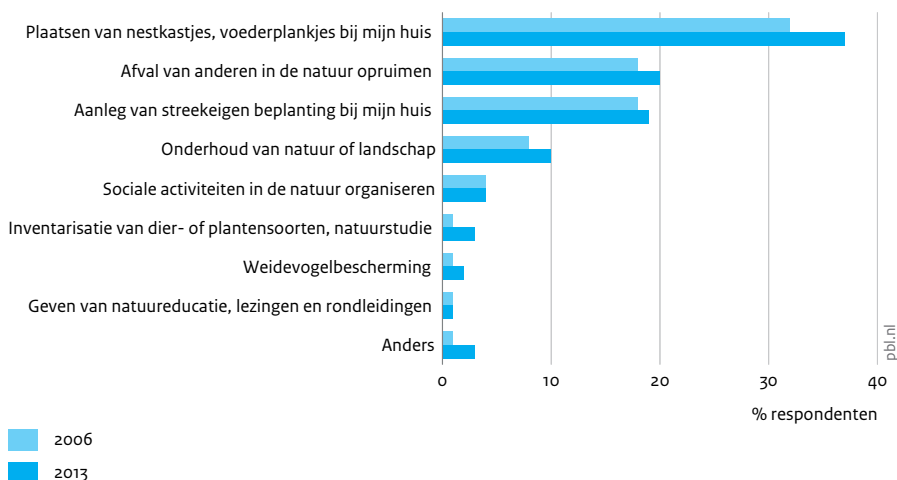
Daarnaast speelt een rol dat provincies de natuurbeleidsopgaven niet alleen kunnen realiseren en hiervoor kennis, inzet en middelen van andere partijen nodig hebben. Medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers voor de beleidsvorming en -uitvoering van het natuurbeleid is dus niet alleen een doel op zich maar ook een middel voor het realiseren van provinciale natuurdoelen (Kuindersma et al. 2015; Kamphorst et al. 2015).

Met het streven naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het natuurbeleid willen provincies en Rijk inspelen op de eerder gesignaleerde trend dat de samenleving steeds meer uit eigen beweging groene initiatieven neemt. Het aantal Nederlanders dat actief bijdraagt aan de natuur neemt de laatste jaren toe (zie figuur 2.7). Rijk en provincies willen deze beweging ondersteunen en stimuleren.

Het beleid voor het versterken van de betrokkenheid van de samenleving bij natuur is nog sterk in ontwikkeling. Provincies en Rijk hebben geen concrete beleidsdoelen afgesproken over de betrokkenheid van de samenleving bij natuur. We kunnen hiervoor

Figuur 2.7

### Activiteiten van burgers voor natuur en landschap



dus ook geen beleidsopgave bepalen die we zouden kunnen gebruiken voor de evaluatie.

### 2.2.3 Versterken van de relatie tussen natuur en economie

#### Natuurpact voor versterken relatie tussen natuur en economie

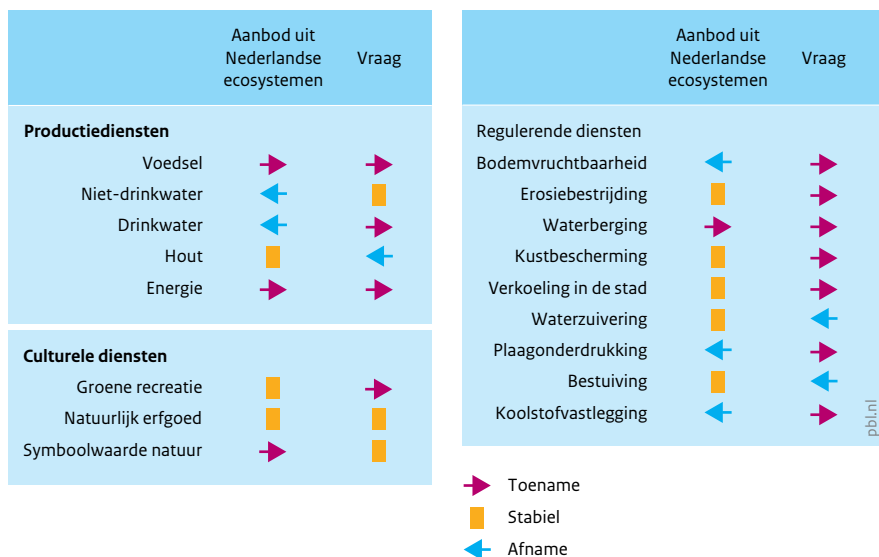
Met het Natuurpact streven Rijk en provincies naar het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Kansen liggen er volgens het Natuurpact bijvoorbeeld op het vlak van natuur en landbouw, natuur en recreatie en natuur en klimaat (Ministerie EZ & IPO 2013). Ook volgens de rijksnatuurvisie kunnen natuur en economie prima samengaan en van elkaar profiteren (Ministerie EZ 2014). In de meeste provinciale natuurbeleidsnota's vormt de economische en maatschappelijke betekenis van natuur een centraal motief voor het voeren van natuurbeleid (Kuindersma et al. 2015).

#### Natuur draagt bij aan economische activiteiten

Veel provincies vinden dat natuur bijdraagt aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Investeren in natuur is goed voor de regionale economie omdat een natuurlijke omgeving rust en ontspanning biedt aan inwoners en daarmee bedrijven kan trekken of aan een bepaalde regio kan binden. De natuur kan verder diverse hulpbronnen of ecosystemediensten leveren die bedrijven kunnen benutten in hun productieprocessen of dienstverlening, zoals een vruchtbare grond, houtproductie, kustbescherming en

Figuur 2.8

#### Verandering van levering van goederen en diensten, 1990 – 2013



Bron: PBL; Wageningen University & Research 2014

schoon water (Kuindersma et al. 2015). Figuur 2.8 toont de ontwikkeling in vraag en aanbod van zulke goederen en diensten uit Nederlandse ecosystemen. Provincies en Rijk hebben echter geen concrete beleidsdoelen afgesproken over de bijdrage die natuur moet leveren aan de economie. Er is dus ook geen beleidsopgave te bepalen.

### **Economische activiteiten kunnen bijdragen aan natuur**

Economische en andere activiteiten (zoals recreatie, consumptie en zorg) moeten op hun beurt zo veel mogelijk 'natuurinclusief' worden. Dat wil zeggen dat natuur in 'denken, beslissen en doen' wordt meegenomen, zowel bij bedrijven en burgers als overheden en ngo's. Omdat bedrijven profijt hebben van natuur of er impact op hebben via hun productieproces, willen Rijk en provincies ook dat ze deze natuur duurzaam in stand houden of versterken. Er zijn diverse voorbeelden van bedrijven die investeren in natuur juist omdat ze er afhankelijk van zijn. Zoals drinkwaterbedrijf Dunea, dat drinkwater wint in de duinen en er investeert in natuurbeheer en recreatie, of natuurbegraafplaats Heidepol nabij Arnhem, die inspeelt op een groeiende vraag naar natuurbegraven en natuur toevoegt aan een bestaand natuurgebied.

Particulieren krijgen bovendien steeds meer toegang tot het reguliere natuurbeheer en moeten daar dan ook aan meebetalen. Landelijk is afgesproken dat natuurbeheerders minimaal 15 procent van de aankoopkosten van nieuwe natuur voor hun rekening nemen. Noord-Brabant streeft in een deel van haar Natuurnetwerk zelfs naar gemiddeld 50 procent cofinanciering of daarmee corresponderende inbreng van andere partijen, waaronder boeren en andere particulieren. Ook is landelijk een eigen bijdrage van 25 procent van de beheerkosten voor eindbeheerders afgesproken (Kuindersma et al. 2015). Een overzicht van wat bedrijven en particulieren op dit moment bijdragen aan natuur (financieel of anderszins) ontbreekt echter. Ook zijn er, naast de genoemde financiële bijdragen voor regulier natuurbeheer, nog geen doelstellingen geformuleerd over de bijdrage van de private sector aan natuur. Er is dan ook geen beleidsopgave te bepalen.

## **2.3 Provinciale beleidsstrategieën**

### **2.3.1 Natuurnetwerk Nederland**

#### **Realisatie Natuurnetwerk belangrijkste strategie voor biodiversiteit**

Realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS) blijft de belangrijkste strategie van provincies voor het versterken van de biodiversiteit. Vaak valt het verbeteren van de milieu- en watercondities (zie paragraaf 2.3.2) samen met het realiseren van het Natuurnetwerk. Voor de analyse hebben we het echter consistent onderscheiden als twee aparte strategieën. Het Natuurnetwerk is een stelsel van zoveel mogelijk aaneengesloten natuurgebieden dat door provinciaal beleid beschermd, uitgebreid en versterkt wordt. Vooral de harde juridische verplichtingen van de VHR en de KRW zouden zijn gediend met het uitbreiden en verbinden van

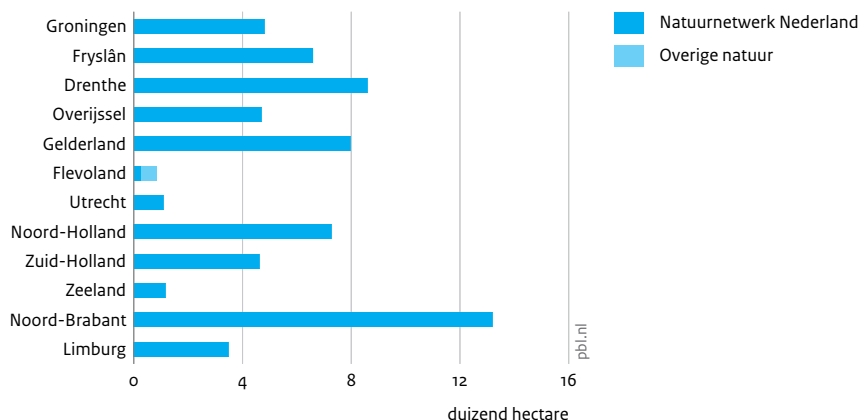
bestaande natuurgebieden doordat de leefgebieden van beschermde soorten worden uitgebreid en de waterkwaliteit wordt verbeterd. Het Natuurnetwerk omvat daarom het merendeel van de Natura 2000-gebieden. Naast het nakomen van de Europese verplichtingen hebben diverse provincies andere doelen met hun Natuurnetwerk. Zo zien Limburg, Zeeland, Fryslân en Noord-Holland hun Natuurnetwerk ook als middel voor het stimuleren van recreatie en vrijetijdsbesteding.

### Herijking gericht op voldoen aan Europese verplichtingen

De meeste provincies hebben als gevolg van het Bestuursakkoord en de bezuinigingen van het Rijk op natuur in het kader van de herijking EHS, hun nog te realiseren EHS ingekrompen. Hierbij hebben ze onderdelen van geplande natuur geschrapt die niet gericht waren op het voldoen aan de Europese verplichtingen. Provincies verschillen sterk in de mate waarin de oorspronkelijke EHS-opgave is verkleind. Noord-Holland en Noord-Brabant hebben de beoogde omvang van hun Natuurnetwerk gelijk gehouden en dus geen geplande nieuwe natuur geschrapt. Overijssel en Zuid-Holland hebben hun Natuurnetwerk beperkt tot wat nodig is voor de Europese en andere juridische verplichtingen. Overijssel zet daarbij sterk in op het verbeteren van de fysieke condities in de Natura 2000-gebieden. De overige provincies hebben wel herijkt maar boven op de gebieden nodig voor de Europese en andere juridische verplichtingen nog extra natuur (provinciale plus) toegevoegd (Kuindersma et al. 2015). De ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk verschilt hierdoor sterk per provincie (zie figuur 2.9).

Figuur 2.9

#### Ontwikkelopgave nieuwe natuur per provincie, 2015 – 2027



Bron: Provincies; bewerking PBL

Zo hebben Noord-Brabant en Drenthe een grote ontwikkelopgave vastgesteld, en is de ontwikkelopgave voor Zeeland en Utrecht beperkt.

### **Realiseren Natuurnetwerk door vergroten en versterken van natuur**

De nadruk bij de realisatie van het Natuurnetwerk ligt in alle provincies op het vergroten en versterken van bestaande natuurgebieden. Het met elkaar verbinden van natuurgebieden krijgt minder aandacht dan voorheen. Het concept ‘robuuste verbindingen’, waarbij het gaat om grootschalige verbindingen (zones) tussen grote natuurgebieden, is verlaten. De meeste provincies hebben deze zones geschrapt of vervangen door kleinere reguliere verbindingen of vormen van groenblauwe dooradering (Kuindersma et al. 2015). Bij de realisatie van het Natuurnetwerk hanteren provincies in het algemeen de volgende prioriteitsvolgorde: (1) gebieden met bestuurlijke en juridische verplichtingen (compensatie en afspraken van voor het Natuurpact); (2) PAS-gebieden binnen Natura 2000 (zie verder 2.3.2); (3) Overige Natura 2000-gebieden; (4) Gebieden met KRW-doelen; (5) Overig Natuur(netwerk).

### **Aantal provincies faciliteren natuurontwikkeling in afgevallen EHS**

Provincies zijn verschillend omgegaan met de zones die bij de herijking van de EHS zijn afgevallen. Utrecht, Limburg, Gelderland en Overijssel willen via de strategie ‘natuur op uitnodiging’ initiatieven van vooral private actoren faciliteren met onder meer planologische medewerking in ruil voor realisatie van natuur. Flevoland zet ook stevig in op natuur op uitnodiging, maar dan provinciebreed. Flevoland biedt naast planologische medewerking daarbij als enige ook financiering (zie verder paragraaf 3.4).

### **Zelfrealisatie van Natuurnetwerk is voorkeursstrategie**

Belangrijk voor de realisatie van het Natuurnetwerk is het provinciaal grondbeleid. Hierin is een omslag opgetreden ten opzichte van de periode voor het Natuurpact. Om grond beschikbaar te maken voor natuur werd toen vooral ingezet op vrijwillige verwerving, eventueel gecombineerd met ruil, en vervolgens doorlevering aan terreinbeheerders. Nu hebben de meeste provincies ‘zelfrealisatie’ als voorkeursstrategie. Hierbij realiseren en beheren agrariërs of andere particuliere grondeigenaren zelf natuur of scheppen daarvoor de voorwaarden op eigen grond. Er zijn twee varianten: een waarbij functieverandering optreedt; de grond krijgt dan de planologische functie natuur en de grondeigenaar wordt gecompenseerd voor het verlies aan productiewaarde. Bij de tweede variant treedt geen planologische functieverandering op; de grondeigenaar krijgt een schadevergoeding – in grond of in geld – voor de nadelige gevolgen van de getroffen maatregelen (zie ook paragraaf 3.2).

Redenen voor de inzet op zelfrealisatie in plaats van verwerving lopen uiteen van het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak onder grondeigenaren, het met elkaar verbinden van natuur en economie, tot het besparen van kosten en tijd. Met zelfrealisatie voorkomen provincies aankoop en openbare aanbesteding van grond, waardoor ze niet te maken krijgen met het gelijkberechtigingsprincipe (Fontein et al. 2017).

**Bereidheid inzetten dwingend instrumentarium toegenomen**

Een andere verandering in het provinciaal grondbeleid is dat de meeste provincies de mogelijkheid om onteigening in te zetten voor natuurrealisatie hebben opgenomen in hun grondnota's. Ze overwegen inzet van het instrument voor realisatie van de PAS-opgave (zie verder paragraaf 2.3.2) als het vrijwillige spoor vastloopt en om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden. Sommige provincies (Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant) treffen hiervoor al voorbereidingen. Voor het overige Natuurnetwerk willen provincies voorsnog geen dwingend instrumentarium inzetten. Er zijn ook provincies die inzet van het instrument uitsluiten. Dit zijn deels provincies met geen of een kleine PAS-opgave zoals Flevoland, Zeeland, Zuid-Holland en Fryslân maar ook Limburg. Redenen voor de terughoudendheid zijn de weerstand in de landbouwsector tegen onteigening, de sociale gevolgen en de kosten van onteigening. Ook zijn provincies zeer terughoudend met het instrument wettelijke herverkaveling wegens de vermeende lange duur en het verplichtende karakter (Boonstra et al. 2014).

**Provincies leggen initiatief voor natuurrealisatie bij anderen**

Ook is er verschuiving in procesregie. Voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid laten sommige provincies het initiatief voor natuurrealisatie zoveel mogelijk bij externe partijen. Zo maken Overijssel, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant in de vorm van 'nieuwe uitvoeringsarrangementen' afspraken met maatschappelijke organisaties, waterschappen en gemeenten om een rol als

*De Texelse duinen zijn onderdeel van het Natuurnetwerk*





gebiedsregisseur of -trekker op zich te nemen voor de realisatie van complexe natuuropgaven (zie verder paragraaf 3.1). Vóór het Natuurpact werd deze rol meestal door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of de provincie zelf vervuld. Drenthe en Groningen hebben de uitvoering van het natuurbeleid ondergebracht bij Prolander, de opvolger van de DLG in deze provincies. Ook andere provincies bouwen voort op bestaande uitvoeringsorganisaties, zoals de provincie Utrecht met gebiedscoöperatie O-gen in Utrecht-Oost.

### 2.3.2 Verbeteren milieu- en watercondities

#### **Verbeteren milieu- en watercondities voor aanpak verdroging en vermessing**

Provincies zetten in op de verbetering van milieu- en watercondities om de kwaliteit van (beschermde) natuur te verbeteren. Zolang deze condities niet op orde zijn, kunnen de VHR-soorten niet duurzaam voortbestaan. Het gaat bij het verbeteren van milieu- en watercondities vooral om het bestrijden van de verdroging van natuur en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting. Vaak valt het verbeteren van deze condities samen met het realiseren van het Natuurnetwerk (zie ook paragraaf 2.3.1). Denk bijvoorbeeld aan inrichtingsmaatregelen waarbij ook antiverdrogingsmaatregelen getroffen worden.



### **Focus op Natura 2000- en PAS-gebieden**

Provincies richten zich bij het verbeteren van milieu- en watercondities sterk op de Natura 2000-gebieden in het Natuurnetwerk en daarbinnen op de stikstofgevoelige gebieden, de zogenoemde PAS-gebieden. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is een landelijk instrument voor het verminderen van de stikstofdepositie en het bestrijden van de effecten van stikstofbelasting op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd vergroot het daarmee de ontwikkelingsruimte voor omliggende economische activiteiten. De ontwikkelingsruimte is daarbij juridisch gekoppeld aan het natuurherstel voor VHR-soorten en -leefgebieden. Het Rijk is verantwoordelijk voor zogenoemde bronmaatregelen die moeten zorgen voor blijvende reductie van stikstofdepositie, zoals het treffen van voer- en managementmaatregelen, realiseren van emissiearme stallen en bemesting door de agrarische sector. Provincies zijn verantwoordelijk voor zogenoemde herstelmaatregelen; om de gevolgen van stikstofbelasting te bestrijden. Denk aan het verbeteren van de hydrologische toestand en het uitvoeren van tijdelijk herstelbeheer (zoals plaggen en maaien) in de PAS-gebieden. Voor elk PAS-gebied is een gebiedsanalyse uitgevoerd die aangeeft welke herstelmaatregelen moeten worden genomen om de natuurkwaliteit in het betreffende gebied in stand te houden en, wanneer van toepassing, te verbeteren (zie ook paragraaf 5.2). Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld Overijssel sterk inzet op vernatting. Provincies kunnen ook eigen bronbeleid voeren. Provincies Noord-Brabant en Limburg stellen bijvoorbeeld extra eisen aan ammoniakemissie van nieuwe en te renoveren stallen van veehouderijbedrijven.

Ook benutten provincies de KRW-maatregelen om de watercondities voor natuur te verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan hydrologische herstelmaatregelen zoals het vasthouden van water in haarvaten van de bodem om de verdroging van natuur aan te pakken.

Alle provincies willen behalve in de Natura 2000-gebieden ook de milieu- en watercondities in andere gebieden verbeteren. Enkele provincies richten zich ook op gebieden buiten het Natuurnetwerk zoals Noord-Brabant, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland.

### **2.3.3 Natuurbeheer**

#### **Natuurbeheer voor het behouden of verbeteren beschermde natuur**

Om de kwaliteit van (agrarische) natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren provincies natuurbeheer. Bij beheer kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier beheer van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer (ANB) buiten het Natuurnetwerk. De meeste provincies hebben hun kwaliteitsambities voor het Natuurnetwerk vooralsnog niet bijgesteld als gevolg van de herijking en de bezuinigingen op het natuurbeleid. Soms is wel het aantal of de oppervlakte dure beheertypen ingekrompen (Gelderland, Noord-Brabant). Ook zetten sommige provincies in op 'procesbeheer' of beheerarme natuur om de kosten van natuurbeheer

te verminderen (zie verder paragraaf 3.3). Verder worden vooral in natuurgebieden in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden natuurdoelen bijgesteld. Zo geeft Limburg aan voor nieuwe natuur buiten de Natura 2000-gebieden te volstaan met een basisinrichting (Kuindersma et al. 2015).

### **Beheer Natuurnetwerk open voor alle partijen**

Door afspraken over gelijkberechtiging moet het beheer van het Natuurnetwerk inmiddels openstaan voor iedereen die natuur kan en wil beheren (zie ook paragraaf 5.5). Voor nieuwe natuur zetten de meeste provincies in op zelfrealisatie en wordt het natuurbeheer vervolgens uitgevoerd door bestaande grondeigenaren of, indien de grond al in provinciaal bezit is, op open aanbesteding, waarna het beheer gegund wordt aan degene die het beste bod doet.

### **Agrarisch natuurbeheer met collectieven beperkt tot kerngebieden**

Agrarisch natuurbeheer is in de meeste provincies heel belangrijk. Hiermee worden twee ambities bediend: versterken van biodiversiteit en het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Voor het agrarische natuurbeheer is een landelijke 'stelselwijziging' doorgevoerd als reactie op de tegenvallende ecologische resultaten van de vorige subsidieregeling. In lijn hiermee hebben provincies de omvang van de gebieden waar agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd wordt beperkt, zetten ze in het algemeen in op zwaardere beheerpakketten en richten ze zich op zogenoemde kern-

*Rietbeheer in Kinderdijk*



gebieden. Provincies sluiten nu contracten over het gewenste agrarisch natuurbeheer af met collectieven in plaats van individuele boeren. Het aantal collectieven dat actief is binnen provincies wisselt sterk. Zo hebben de provincies Drenthe en Limburg één collectief, terwijl Zuid-Holland er tien en Fryslân en Utrecht er beide zeven hebben. Voordelen van een collectief is de efficiency. Kleinere collectieven hebben daarentegen meer binding met de boeren en burgers in het gebied als ze voortbouwen op de netwerken van de bestaande natuurverenigingen (zie verder paragraaf 3.5).

### 2.3.4 Aanvullend soortenbeleid

#### **Provincies verantwoordelijk voor soortenbescherming**

Naast de uitbreiding van het Natuurnetwerk en het agrarische natuurbeheer subsidiëren de meeste provincies aanvullende maatregelen om soorten actief te behouden of te herstellen. Met de afspraken in het Natuurpact zijn de provincies verantwoordelijk voor dit actieve soortenbeleid. Met de Wet natuurbescherming worden provincies vanaf 2017 ook verantwoordelijk voor de passieve soortenbescherming via de vergunningverlening aan activiteiten. Dit biedt de provincie de mogelijkheid de actieve en passieve soortenbescherming aan elkaar te koppelen.

*Provincies richten zich ook op soorten die voorkomen buiten het Natuurnetwerk, zoals de boomkikker*





### **De inzet van middelen voor het soortenbeleid is bescheiden**

Provincies richten zich met hun soortenbeleid op specifieke soorten, meestal via een leefgebiedenbenadering. Dat wil zeggen dat de aanpak gericht is op verbetering of herstel van het leefgebied van een specifieke soort of soorten. Denk hierbij aan maatregelen voor nestgelegenheid, verbindingen en herinintroductie van soorten. De provinciale budgetten voor aanvullend soortenbeleid zijn bescheiden (uiteenlopend van 80.000 euro tot 3,5 miljoen euro per jaar).

### **Provincies richten zich op soorten buiten Natuurnetwerk**

De meest provincies richten hun actieve soortenbeleid op soorten die voorkomen buiten het Natuurnetwerk en de kerngebieden van het agrarische natuurbeheer. Denk aan de meervleermuis en de boomkikker. Bovendien richten de provincies zich steeds meer op soorten die vallen onder de bescherming van de VHR, zoals de grutto of de kievit. Een uitzondering is Drenthe die ook inzet op typisch Drentse soorten als de Norgerbosmuur en stengelloze sleutelbloem.

### **Provincies werken soortenbeleid uit in kader Natuurwet**

De meeste provincies zijn bezig met het opstellen van hun soortenbeleid omdat ze hiertoe een zorgplicht hebben volgens de Wet natuurbescherming. Provincies onderzoeken welke soorten in hun provincie actieve bescherming behoeven en of de ruimtelijke dekking en financiële middelen voor het Natuurnetwerk en agrarische natuurbeheer hiervoor toereikend zijn. Op basis hiervan beslissen ze over aanvullend beleid. Te verwachten valt dat de ambities en inspanningen om actief soorten te beschermen omvangrijker worden. Provincies hebben een zorgplicht om naast de VHR-soorten ook andere bedreigde dier- en plantensoorten (de Rode Lijst-soorten) actief te beschermen. Het is de vraag of dit in elke provincie tot extra inspanningen leidt. Groningen geeft op basis van haar analyse bijvoorbeeld aan bescherming te willen regelen via regulier beheer van het Natuurnetwerk en het agrarische natuurbeheer. De nieuwe ambities moeten landen in provinciale natuurvisies. Drenthe en Flevoland lopen hierin voorop; zij hebben ten tijde van dit onderzoek al een natuurvisie opgesteld.

## **2.3.5 Nieuwe functiecombinaties**

### **Provincies experimenteren met stimuleren functiecombinaties**

Voor het versterken van de verbinding tussen natuur en economie zetten provincies in op functiecombinaties waarbij de inspanningen voor het Natuurnetwerk bijdragen aan andere beleids- of maatschappelijke opgaven en omgekeerd. Vaak gaat dit in de vorm van gebiedsontwikkeling waarbij de provincie actief stuurt op combinaties van natuur met opgaven op het gebied van waterberging, waterkwaliteit en recreatie. Een belangrijk motief is efficiencywinst; door opgaven samen aan te pakken kunnen kosten worden bespaard. Daarnaast willen provincies meer innovatieve functiecombinaties stimuleren, bijvoorbeeld combinaties met gezondheid, cultuurhistorie, waterveiligheid of energievoorziening. Zij zien daarvoor de meeste kansen buiten het Natuurnetwerk en leggen de lead hiervoor vooral bij andere partijen. Het gaat hier nog niet om een

uitgewerkte strategie, de meeste provincies zoeken namelijk nog naar het juiste instrumentarium. De provinciale inbreng bestaat dan uit het stimuleren van pilots, kennisuitwisseling of het organiseren van bijeenkomsten.

### 2.3.6 Natuurinclusief ondernemen

#### **Provincies experimenteren met stimuleren natuurinclusief ondernemen**

Een andere strategie voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie is het ondersteunen van initiatieven van ondernemers of maatschappelijke organisaties voor natuurinclusief ondernemen, bijvoorbeeld in de landbouw, de bouw, recreatie, zorg en drinkwatervoorziening. Ook hiervoor zien provincies de meeste kansen buiten het Natuurnetwerk wegens de aanwezigheid van en mogelijkheden voor meerdere functies. Door natuurinclusief ondernemen hier te bevorderen hopen ze de natuurkwaliteit te versterken in gebieden waar ze zelf geen actief natuurbeleid voeren. Net als bij nieuwe functiecombinaties zoeken de meeste provincies nog naar het juiste instrumentarium. Hierdoor voeren de ondersteuning van pilots, projecten en verkenningen vooralsnog de boventoon. Alleen Noord-Brabant heeft een subsidieregeling voor de ontwikkeling en uitvoering van businesscases gericht op beheer en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. Verder zetten provincies ruimtelijk beleid in om private initiatieven voor natuur uit te lokken door in de omgevingsverordening hiervoor ruimte te bieden.

*Natuurinclusief ondernemen: houttoegst in Drenthe*



### 2.3.7 Bevorderen groene burgerinitiatieven

#### **Provincies experimenteren met bevorderen groene burgerinitiatieven**

Een nieuwe strategie in het provinciaal natuurbeleid betreft het 'stimuleren en ondersteunen van groene burgerinitiatieven'. Het gaat hierbij om initiatieven van (georganiseerde) burgers voor het vergroenen van hun leefomgeving. Naast kosten- en effectiviteitsoverwegingen speelt hierbij de wens om de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid te vergroten een rol. Provincies willen hiermee hun natuurbeleid dichter naar de burgers brengen en de natuuropgave samen met maatschappelijke actoren realiseren (zie bijvoorbeeld Salverda & Pleijte 2013; Kamphorst et al. 2015). Provincies stimuleren en ondersteunen groene burgerinitiatieven door ze ruimte te bieden, financieel te ondersteunen en te begeleiden.

#### **Naast financiën ook ondersteuning via kennis en netwerk**

Veel provincies hebben nieuwe programma's of subsidieregelingen ingericht om groene burgerinitiatieven te bevorderen, of zijn hiermee bezig. Soms zijn deze regelingen of programma's specifiek bedoeld voor burgerinitiatieven zoals de Gemeente-impuls groen burgerinitiatief in Noord-Brabant en het budget Mens en Natuur in Groningen. Vaker richten ze zich op het uitlokken en bevorderen van maatschappelijk initiatief in het algemeen, en kunnen ook ondernemers en maatschappelijke organisaties ervan profiteren. Overigens kiezen sommige provincies, zoals Noord-Holland, Limburg en Zuid-Holland bewust niet voor een subsidieregeling, omdat ze vinden dat initiatieven zelfredzaam moeten zijn. Naast financiële ondersteuning van individuele initiatieven of intermediaire organisaties zetten de provincies eigen expertise in of faciliteren ze het leggen van contacten en kennisuitwisseling tussen initiatieven.

#### **Provincies experimenteren om hun strategie verder te kunnen uitwerken**

Omdat de omgang met burgerinitiatieven andere rollen en nieuwe sturingsstijlen (netwerksturing, faciliteren van zelfsturing) vraagt van de provincie, kiezen bijvoorbeeld Zuid-Holland en Overijssel eerst voor een pilotfase waarin zij hiermee ervaringen kunnen opdoen om vervolgens hun strategie en instrumenten nader te kunnen bepalen (Salverda et al. 2016).

## 2.4 Conclusies

De provincies zijn sinds 2010 voortvarend aan de gang met de uitwerking en uitvoering van hun natuurbeleid. Ze verbreden daarbij hun ambities. Naast het verbeteren van biodiversiteit zetten de provincies in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Concrete uitwerkingen van deze ambities naar doelen en nieuwe beleidsstrategieën ontbreken nog grotendeels. Wel proberen provincies met hun reguliere natuurbeleid meer in te spelen op de nieuwe ambities.

Inhoudelijk blijft het provinciaal beleid grotendeels hetzelfde. De kaders van het Rijk en de Europese Unie leiden tot een uniforme uitwerking van het natuurbeleid voor biodiversiteit. Zo werken alle provincies aan het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, en aan Natura 2000-gebieden als onderdeel daarvan. En alle provincies zetten in op het agrarische en reguliere natuurbeheer met eenzelfde subsidiestelsel. Meer dan in het verleden richten provincies zich met deze strategieën op de Europese biodiversiteitsdoelen voor de VHR en KRW, waarvoor de provincies en het Rijk gezamenlijk een grote opgave hebben. Deze focus komt voort uit de afspraken in het Natuurpact, de verankering daarvan in de Wet natuurbescherming en de juridische koppeling van natuurherstel en economische ontwikkelingsruimte in de PAS.

De vernieuwing van provincies komt vooral tot uiting in de organisatie en uitvoering van het beleid. Provincies gaan meer partnerschappen aan en ook het werken met collectieven in het agrarische natuurbeheer is nieuw. Veel provincies leggen het initiatief voor de uitvoering bij andere partijen, zoals bij agrarische zelfrealisatie van natuur, nieuwe uitvoeringsarrangementen en natuur op uitnodiging. Nieuw is ook dat provincies de inzet van dwingend instrumentarium zoals onteigening minder uit de weg gaan. Ten slotte zetten ook veel provincies meer middelen in dan afgesproken en investeren ze met eigen middelen in natuur.





# Beleidsvernieuwing in de praktijk

In het provinciaal natuurbeleid blijven de belangrijkste beleidsstrategieën: ontwikkeling, bescherming en beheer van een samenhangend netwerk van natuurgebieden, het verbeteren van de milieu- en watercondities voor deze gebieden en de ondersteuning van agrarisch natuurbeheer. Hierin is weinig veranderd sinds 2010. Wel zijn er vernieuwingen in de wijze waarop deze bestaande beleidsstrategieën uitgevoerd worden. Provincies ontwikkelen nieuwe instrumenten en organisatievormen en gaan nieuwe relaties aan. Ook zijn er, zij het nog mondjesmaat, nieuwe strategieën in ontwikkeling die meer gericht zijn op de nieuwe ambities, zoals natuur op uitnodiging en de ondersteuning van groene burgerinitiatieven. Wij bespreken in dit hoofdstuk de ervaringen met zes beleidsvernieuwingen die in het voorgaande hoofdstuk al werden aangestipt. We hebben ons hierbij beperkt tot vernieuwingen die door meerdere provincies zijn doorgevoerd, waarmee al ervaringen zijn opgedaan en waarvan provincies zelf willen leren. Niet aan de orde komen hierdoor het aanvullend soortenbeleid, het stimuleren van nieuwe functiecombinaties en het ondersteunen van natuurinclusief ondernemen (zie hoofdstuk 2). De focus ligt bij de analyse van vernieuwingen op het krijgen van inzicht in typerende voorbeelden (casestudy's), niet op volledigheid. Dit hoofdstuk is grotendeel gebaseerd op Kuindersma et al. (2017).

## 3.1 Nieuwe uitvoeringsarrangementen



### Provincies maken afspraken over externe gebiedsregie

Voor realisatie van het Natuurnetwerk zetten provincies steeds vaker in op nieuwe uitvoeringsarrangementen met externe partijen. Ze maken afspraken met maatschappelijke organisaties, gemeenten en waterschappen over de realisatie van natuur. Deze organisaties nemen de rol van gebiedsregisseur of -trekker op zich om de door de provincies gevraagde functieverandering, verwervings- of inrichtingsopgave in een bepaald tijdsbestek te realiseren. Dit betekent dat ze gebiedsprocessen initiëren en ondersteunen, inrichtingsplannen ontwikkelen, afspraken maken met grondeigenaren over te nemen maatregelen of grond verwerven. Hiervoor krijgen ze bepaalde bevoegdheden van de provincie en de beschikking over middelen zoals ruilgrond, geld of capaciteit.

### **‘Sneller en goedkoper’ en ‘draagvlak’ belangrijkste motieven**

Een belangrijk motief van provincies voor het kiezen voor externe gebiedsregie is de verwachting dat externen provinciale natuurdoelen sneller en goedkoper kunnen realiseren dan de provincie. Deze organisaties genieten namelijk al draagvlak in het gebied, en ze hebben mogelijkheden om snel en flexibel in te spelen op lokale kansen voor natuurrealisatie. Ook verwachten provincies dat externe gebiedsregie bijdraagt aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Motieven van de organisaties zelf om deze rol op te pakken lopen uiteen van verantwoordelijkheid willen nemen voor het realiseren van nieuwe natuur tot het verkrijgen van zeggenschap over de manier waarop het natuurbeleid in het eigen gebied wordt uitgevoerd. Dit laatste motief speelt vooral bij landbouworganisaties en gemeenten. Hun insteek is vaak pragmatisch: als er dan toch natuurdoelen gerealiseerd moeten worden, dan doen ze het liever zelf.

### **Afspraken per gebied of overkoepelende afspraken**

Nieuwe uitvoeringsarrangementen worden vooralsnog vooral toegepast door de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg en zijn sterk in ontwikkeling. Zuid-Holland richt zich met haar gebiedsovereenkomsten vooral op gemeenten en waterschappen terwijl de andere provincies ook afspraken maken met maatschappelijke organisaties en private partijen. De meeste provincies richten zich verder op afspraken per gebied, terwijl Limburg overkoepelende partnercontracten sluit. Ook zijn er verschillen in het type opgave. In Overijssel staat de uitvoering van de Natura 2000/PAS-opgaven centraal, terwijl de samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant en de partnercontracten Limburg zich vooral richten op de natuur-opgave buiten de Natura 2000-gebieden.

### **Nieuwe uitvoeringsarrangementen vergroten maatschappelijke betrokkenheid**

Inzet op nieuwe uitvoeringsarrangementen draagt in de betreffende provincies bij aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid. Er zijn, zij het beperkt, nieuwe partijen actief geworden in de uitvoering van het natuurbeleid, zoals de burgerinitiatieven Vereniging Markdal en Vereniging Mooi Wageningen en Stichting Natuurrijk Limburg. Stichting Ark die gebiedsprocessen trekt in Limburg, heeft zijn activiteiten uitgebreid naar Noord-Brabant. Groter is de groep partijen die al betrokken was bij het natuurbeleid maar nu actief geworden is in een andere rol. Zo nemen gemeenten en landbouworganisaties nu een actieve procesrol op zich, terwijl ze zich in het verleden beperkten tot meepraten over de natuurplannen van de provincie en het Rijk. De Gelderse Natuur en Milieufederatie heeft zich ontwikkeld als gebiedsregisseur in de Hatterperpoort (zie tekstkader 3.1). Ook voor terreinbeheerders en waterschappen is de procesrol die zij nu spelen nieuw. Toch zijn niet voor alle beoogde gebieden nieuwe uitvoeringsarrangementen tot stand gekomen. De provincie Gelderland heeft afspraken met externe partners in 18 van de 29 gebieden over in totaal 1.400 hectare functieverandering. De provincie Overijssel heeft in 11 van de 24 Natura 2000/PAS-gebieden afspraken gemaakt met externe partners over de uitvoering van de provinciale natuurambities. De provincie Noord-Brabant heeft in 2013 drie

samenwerkingsovereenkomsten gesloten met externe partijen over realisatie van 380 hectare natuur. In Limburg zijn in partnercontracten afspraken gemaakt over 1.052 hectare functieverandering. En Zuid-Holland heeft in twee gebieden (Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke) afspraken gemaakt met gemeenten en waterschappen over de realisatie van natuurdoelen. Een gebrek aan ervaring bij externe partijen of onvoldoende draagvlak in het gebied kunnen een belemmering vormen voor het vervullen van een rol als gebiedsregisseur.

Externe gebiedsregie kan verder een positief effect hebben op de betrokkenheid van de bredere groep bewoners en grondeigenaren. Dit laatste is overigens geen automatisme. Het hangt af van het belang dat de externe gebiedsregisseurs hieraan hechten, de relatie met de eigen achterban, de gekozen werkwijze en de mate waarin provincies hierop sturen. Vereniging Markdal is bijvoorbeeld een breed verankerd burgerinitiatief dat de betrokkenheid van burgers heeft ingebouwd in de eigen organisatiestructuur (een vereniging met leden) en interactieve werkwijze (zie tekstkader 3.2). Provincies sturen nog beperkt op bredere maatschappelijke betrokkenheid. Zij willen wel dat externe gebiedsregisseurs het gebied erbij betrekken maar maken hier geen concrete afspraken over.

*De Maashorst in Noord-Brabant*





**Externe gebiedsregisseurs trekken uitvoering vlot**

Of nieuwe uitvoeringsarrangementen ook zorgen voor een snellere uitvoering van het natuurbeleid is nog niet te zeggen. Duidelijk is wel dat gebiedsregisseurs als Natuurrijk Limburg, Stichting ARK en Vereniging Markdal resultaten boeken in gebieden waar het proces tot voor kort op slot zat. Ze zorgen er daar voor dat er überhaupt sprake is van uitvoering. Sleutels voor succes zijn het serieus nemen van de wensen en belangen van de lokale grondeigenaren, voldoende zeggenschap van externe gebiedsregisseurs om op eigen wijze natuurdoelen te realiseren en lokale steun voor de gebiedsregisseur. Bij zeggenschap gaat het bijvoorbeeld om de vraag of partijen flexibel om kunnen gaan met provinciale natuurdoelen en -begrenzingsen en over hun rol in de grondverwerving. In Overijssel liggen de natuurdoelen en te nemen maatregelen vast in de PAS-gebiedsanalyses. In Noord-Brabant, Zuid-Holland en Limburg hebben gebiedsregisseurs meer ruimte om natuurdoelen en begrenzingsen ter discussie te stellen. Overijssel houdt ook de grondverwerving of functieverandering in eigen hand om ervoor te zorgen dat de grondtransacties voldoen aan kaders zoals gelijkberechtiging en staatssteun (zie verder hoofdstuk 5). De externe gebiedsregisseur kan niet zelfstandig grond verwerven of definitieve afspraken maken over functieverandering zoals in Noord-Brabant, Zuid-Holland en Limburg. Voor de gebiedsregisseur betekent dit vaak tijdverlies en minder mogelijkheden tot het maken van lokale deals. Dit staat de verwachte snellere uitvoering in de weg. Overigens hebben lang niet alle externe gebiedsregisseurs de ambitie om zelf grond aan te kopen omdat ze terugschrikken van de risico's



**Tekstkader 3.1 Externe gebiedsregie in de Hattemerpoort**

In de Hattemerpoort, gelegen tussen de stuwwal van de Veluwe en de IJssel, strijden de verschillende belangen van economie, recreatie, infrastructuur en natuur sinds jaar en dag om voorrang. Daarom stelt de Dienst Landelijk Gebied in 2010 in opdracht van de provincie Gelderland en de stuurgroep Hattemerpoort een samenhangend uitvoeringsprogramma voor het gebied op, met 27 deelprojecten. Als gevolg van bezuinigingen en herijking van het natuurbeleid ligt het gebiedsproces tussen 2011 en 2013 vrijwel stil en worden er slechts enkele projecten uitgevoerd.

Sinds 2014 trekt de Gelderse Natuur- en Milieufederatie (GNMF) het gebiedsproces. De organisatie meldt zich bij de provincie voor deze nieuwe rol om het getoonde commitment voor het Gelders Natuurnetwerk ook in praktijk te brengen. Dat de GNMF deze rol vervolgens ook krijgt, is echter niet vanzelfsprekend. De organisatie was lange tijd luis in de pels van de gemeente Hattem en procedeerde nog in 2008 tegen gemeentelijke plannen voor uitbreiding van de Hattemerhaven in EHS- en Natura 2000-gebied. Daarbij toonde de GNMF zich een uitgesproken voorvechter van natuurbelangen.

Toch krijgt de GNMF het vertrouwen van de gemeente Hattem, de provincie en gebiedspartijen; in 2014 gaat de federatie in opdracht van de provincie voortvarend aan de slag met een gebiedsverkenning. Het project moet uiteindelijk onder andere leiden tot een ecologische verbinding tussen het Veluwe-massief en de IJssel, 200 hectare nieuwe natuur in de uiterwaarden, nieuwe recreatieve voorzieningen en het oplossen van knelpunten met twee campings.

Tientallen gesprekken van de GNMF met grondeigenaren, overheden en andere betrokkenen hebben inzicht gegeven in hun wensen, en stemmen optimistisch over de kansen om de natuuropgaven nu wel te realiseren, bijvoorbeeld via particulier natuurbeheer of kavelruil. Ook werkt de GNMF in de Hattemerpoort samen met het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN) om burgers en ondernemers actief uit te nodigen om met initiatieven te komen. Het IVN richt zich hierbij op (groene) vrijwilligersgroepen, horeca- en recreatieondernemers en jongeren. De GNMF wil nu verder met de planvorming, maar wacht nog op provinciale goedkeuring.

*Hattemerpoort*



(van bijvoorbeeld prijsdalingen of bodemvervuiling) die met deze verantwoordelijkheid gepaard gaan.

### **Gebiedsregisseurs realiseren soms kostenbesparingen**

Sommige gebiedsregisseurs kunnen natuurdoelen ook goedkoper realiseren dan de provincie. Zo koppelt Stichting ARK in Kempen-Broek financiering uit private bronnen (Postcodeloterij, compensatieverplichtingen) aan provinciale subsidies voor natuurontwikkeling. De gemeente Krimpenerwaard en Vereniging Markdal combineren de doelen van agrarische grondeigenaren of recreatieondernemers aan provinciale natuurdoelen. Dit levert kostenbesparingen op omdat met natuur nog verdiend kan worden en er minder voor afwaardering of schadevergoeding hoeft te worden betaald of omdat de grondeigenaren op een andere manier gecompenseerd worden. Of er ook sprake is van minder proceskosten (voor de provincie) is niet uitgebreid onderzocht maar er zijn wel aanwijzingen voor. Zo betaalt de provincie niet mee aan de proceskosten van Natuurrijk Limburg; die berekent haar proceskosten door aan de aanvragers van functieverandering.

Vraag is vervolgens waar de eventuele besparingen terechtkomen. Sommige provincies hebben afgesproken dat externe gebiedsregisseurs de winst van goedkopere realisatie zelf kunnen besteden mits ze deze investeren in het betreffende gebied. In bijvoorbeeld Kempen-Broek (Stichting ARK) en in Markdal (Vereniging Markdal) is dit een stimulans voor externe gebiedsregisseurs om efficiënt te werken. Maar doordat de winst in het gebied blijft, leidt dit niet automatisch tot een kostenbesparing voor de provincie.

## **3.2 Agrarische zelfrealisatie**



### **Agrarische zelfrealisatie is provinciale voorkeursstrategie**

Veel provincies geven inmiddels de voorkeur aan zelfrealisatie door grondeigenaren, om het Natuurnetwerk en/of de PAS-maatregelen te realiseren, boven verwerving en doorlevering van gronden aan eindbeheerders. Bij zelfrealisatie ontwikkelen en beheren particuliere grondeigenaren zelf natuur of scheppen daarvoor de voorwaarden op eigen grond. De nadruk ligt hierbij op agrariërs omdat zij veel grond beheren die aan het Natuurnetwerk moet worden toegevoegd of waar PAS-maatregelen moeten worden getroffen.

### **Draagvlak en besparen kosten en tijd belangrijkste motieven**

Motieven voor de inzet op zelfrealisatie lopen uiteen van het vergroten van draagvlak onder grondeigenaren voor natuurontwikkeling, het realiseren van nieuwe verbindingen tussen natuur en economie tot het besparen van kosten en tijd. Agrarische zelfrealisatie is mogelijk goedkoper dan verwerving en doorverkoop omdat de grond nog een bepaalde productiewaarde houdt voor de agrariër, waardoor de provincie minder geld kwijt is aan afwaardering van de grond en jaarlijkse beheervergoedingen. Ook worden tijdrovende aanbestedingsprocedures voorkomen.

### Tekstkader 3.2 Uitvoeringsarrangement in Markdal

In het Markdal ten zuiden van Breda kwam de realisatie van de EHS nooit goed van de grond. In 2010 besluiten zes lokale natuurverenigingen en Staatsbosbeheer daarom het heft in eigen handen te nemen. Ze maken een visie voor een duurzaam en vitaal Markdal, waarin volop ruimte is voor natuur en water, waar iedereen kan recreëren en tegelijkertijd een goede boterham te verdienen is. Al snel sluiten andere bewoners, (agrarische) ondernemers, vertegenwoordigers van dorpsraden, wijk- en buurtverenigingen, het waterschap en natuur- en landbouworganisaties zich bij deze coalitie aan. Samen vormen zij in 2013 de Vereniging Markdal en richten ze de uitvoeringsorganisatie Stichting Markdal op.

Om handen en voeten te geven aan de natuur- en waterdoelen uit de visie stellen de samenwerkende partijen een *bidbook* op dat in 2013 de basis vormt voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de provincie Noord-Brabant. Hierin staat dat de Vereniging 100 hectare grond gaat verwerven of van functie veranderen en 102 hectare gaat inrichten voor de EHS- en KRW-opgaven in het gebied. De provincie stelt hiervoor ruim 6 miljoen euro subsidie beschikbaar. De Vereniging krijgt ruimte om de beoogde gebiedsontwikkeling op eigen wijze te realiseren. Zo mag zij de begrenzing van de EHS aanpassen, kunnen de natuurdoelen uit het

provinciaal natuurbeheerplan worden bijgesteld en kan de Vereniging onder bepaalde voorwaarden zelf grond aankopen. De Vereniging bedingt verder dat wanneer zij de gevraagde hectares met minder provinciale middelen realiseert dan afgesproken, deze middelen ingezet mogen worden voor verdere gebiedsontwikkeling.

De eerste resultaten zijn positief. Voorjaar 2016 heeft de Vereniging goede hoop dat ze de beoogde nieuwe natuur op korte termijn gaat realiseren. Op dat moment is er al circa 46 hectare grond beschikbaar gekomen en 11 hectare ruilgrond aangekocht. Kenmerkend voor de aanpak van de Vereniging is een actieve benadering van grondeigenaren en kennis van de lokale omstandigheden. Naast bekende instrumenten als grondverwerving en functieverandering sluit de Vereniging ook innovatieve deals met grondeigenaren over bestemmingsverruiming, in ruil voor het meewerken aan natuurrealisatie. De Vereniging heeft een eigen procesmanager in dienst en leunt verder sterk op vrijwilligerswerk. Ondanks de voortvarende aanpak en positieve resultaten is er ook kritiek, vooral van lokale natuur- en milieubelangengroepen. Zij stellen vraagtekens bij sommige deals en vragen zich af of de geboden ruimte voor rode ontwikkelingen wel wenselijk is voor de natuur.

Bijeenkomst van de Vereniging Markdal





Het verleden leert echter dat het bestaande instrumentarium voor het stimuleren van natuurbeheer door agrariërs vaak tekortschiet (Rli 2013). Inzet van de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer heeft als nadeel dat de contracten maximaal zes jaar zijn en dat continuïteit van het natuurbeheer (voor de overheid) en het inkomen (voor de agrariër) dus niet is gegarandeerd. Functieverandering en vergoeding van de waardedaling van de grond heeft voor de agrariër als nadeel dat landbouwkundig (mede)gebruik van de grond vrijwel onmogelijk is.

### **Nieuwe instrumenten nog in ontwikkeling**

In Zuid-Holland, Noord-Brabant en Overijssel wordt daarom naar nieuwe instrumenten gezocht voor agrarische zelfrealisatie van het Natuurnetwerk en/of de PAS-maatregelen. De provincie Noord-Brabant en de ZLTO experimenteren met het concept Ondernemend Natuurnetwerk waarmee ze 1.500 tot 2.000 hectare natuur willen realiseren op bestaande agrarische bedrijven. Het concept behelst een kwalitatieve verplichting op de grond die privaatrechtelijk wordt vastgelegd bij de notaris en eeuwig vastligt. Deze kwalitatieve verplichting bestaat uit een algemeen verbod op het gebruik van kunstmest, drijfmest en bestrijdingsmiddelen en een specifieke verplichting dat de agrariër de grond zal beheren volgens een vast te stellen beheerplan. De provincie vergoedt de waardevermindering van de grond tot maximaal 50 procent van de agrarische waarde in de vorm van een geldbedrag ineens of compenserende grond. De agrariër krijgt geen beheervergoeding.

In Zuid-Holland en Overijssel is het precieze instrumentarium minder ver uitgewerkt. In Zuid-Holland gaat het om de realisatie van 2.450 hectare Natuurnetwerk in de Krimpenerwaard. Hier is een instrumentenkoffer ontwikkeld met daarin allerlei mogelijke regelingen en voorbeelden, zoals de reguliere instrumenten van agrarisch en particulier natuurbeheer, maar ook Ondernemend Natuurnetwerk of boeren voor natuur. In overleg met de grondeigenaren wordt bepaald welk instrument toegepast gaat worden. Welke instrumenten dat precies zullen zijn, is momenteel nog niet bekend. In Overijssel gaat het om het uitwerkingsgebied van 4.200 hectare rondom 24 Natura 2000-gebieden. In deze zone heeft zelfrealisatie van de herstelmaatregelen uit de PAS-gebiedsanalyses door de huidige grondeigenaren (veelal agrariërs) de voorkeur, maar is de provincie ook bereid om deze grond vrijwillig of zelfs via onteigening aan te kopen. In Overijssel is sprake van een gebiedsgerichte aanpak en zijn de gesprekken met grondeigenaren over zelfrealisatie nog volop gaande. Welke instrumenten precies ingezet gaan worden is afhankelijk van de uitkomsten van deze gebiedsprocessen.

### **Succesfactoren: grond, flexibiliteit en gebiedsprocessen**

Een belangrijke succesfactor voor agrarische zelfrealisatie is compensatie in grond in plaats van geld. Met grond kunnen de betrokken agrariërs hun productiecapaciteit op peil houden. Ook hechten zij aan het behoud van een agrarische bestemming van de grond. Zelfrealisatie door agrariërs vraagt soms ook om aanpassing van de provinciale natuurdoelen op gebiedsniveau. Zo is het oorspronkelijke plan voor natte natuur in de

**Tekstkader 3.3 Pilot evenwichtsbemesting in Boetelerveld**

Voor de boeren aan de zuidoostkant van het Boetelerveld in de gemeente Raalte is de schok aanvankelijk groot. Om de bijzondere natte heiden en de schrale graslanden in dit Natura 2000-gebied te behouden, zijn niet alleen maatregelen in het natuurgebied zelf nodig, maar ook in de zone eromheen. De stikstofdepositie moet zelfs zó ver omlaag dat de bemesting in het agrarisch gebied aan de zuidoostkant van het natuurgebied helemaal moet worden gestopt. In combinatie met de vernattingmaatregelen (het dempen van sloten) zou hier volgens ecologische analyses dan ook geen landbouw meer mogelijk zijn en moeten de zes agrarische grondeigenaren worden uitgekocht (Pratensis 2009).

Om dit te voorkomen, stellen de boeren voor om over te stappen naar een andere soort bemesting. Met evenwichtsbemesting krijgt een gewas op jaarbasis net zoveel meststof toegediend als het onttrekt; de uitspoeling van meststoffen naar het Boetelerveld wordt minimaal, waardoor landbouw mogelijk blijft. Om uit te zoeken hoe dit precies werkt, wordt in 2013 een pilot van in eerste instantie drie jaar gestart, met financiering van de provincie en de mogelijkheid voor een tweede termijn van drie jaar. Doel is aan te tonen dat evenwichtsbemesting in de landbouw geen negatief effect heeft op de natuur in het Boetelerveld. In het Praktijknetwerk 'meten is weten' experimen-

teren de betrokken boeren, loonwerkers, adviseurs en onderzoekers met een nieuwe praktijk van bemesten. De effecten op de bodem en het grondwater worden gemeten door middel van peilbuizen, zowel op perceelniveau in het agrarisch gebied als in het Boetelerveld. Om ruimte te scheppen voor de pilot heeft de provincie evenwichtsbemesting opgenomen als maatregel in de PAS-gebiedsanalyse.

De zes deelnemende boeren krijgen voor het toepassen van evenwichtsbemesting nog geen schade- of beheervergoeding uitbetaald, omdat nog niet duidelijk is of de pilot succes zal hebben en wat de schade precies is. Door de kansen die de pilot biedt op het voortbestaan van de landbouw, is de sfeer in het gebied aanzienlijk verbeterd. Bovendien zet de provincie kavelruil in voor structuurverbetering van de landbouw. Een risico voor het toegenomen vertrouwen is echter dat de onteigeningsprocedure al is gestart terwijl het experiment met de evenwichtsbemesting nog bezig is. Dit heeft te maken met de dwingende PAS-termijn, waarin vóór 2021 de eerste herstelmaatregelen moeten zijn genomen, in combinatie met de ingeschatte duur van de onteigeningsprocedure. Hoewel de deelnemers hiervan op de hoogte zijn, kan het in gang gezette provinciale inpassingsplan toch ook ongewenste tijdsdruk geven op het gebiedsproces.

Boetelerveld



Krimpenerwaard ('otter en dotter') omgevormd tot een nieuw plan ('grutto en dotter') dat meer mogelijkheden bood voor agrarische zelfrealisatie.

Ook in Noord-Brabant moest de provincie de oorspronkelijke natuurdoelen voor het Ondernemend Natuurnetwerk loslaten om het concept toe te kunnen passen. Agrarische zelfrealisatie vraagt in het algemeen om een type natuur dat nog te combineren is of is in te passen in een agrarische bedrijfsvoering. Voldoende tijd is een laatste cruciale randvoorwaarde voor het slagen van nieuwe vormen van agrarische zelfrealisatie. De eerste termijn van de PAS loopt tot 2021. Dit levert in Overijssel spanningen op met de tijd die het kost om een zorgvuldig gebiedsproces te doorlopen en nieuwe vormen van zelfrealisatie uit te werken. Daar staat tegenover dat er door de tijdsdruk urgentie ontstaat die grondeigenaren er toe aanzet mee te werken aan alternatieve oplossingen. Een voorbeeld daarvan is het proces Boetelerveld (zie tekstkader 3.3), waarin alle grondeigenaren vrijwillig en zonder vergoeding meedoen met de pilot evenwichtsbemesting, bedoeld om te onderzoeken of met aangepaste landbouw de natuurdoelen in dit gebied kunnen worden gehaald.-

### **Praktijkvoorbeelden kunnen zorgen voor olievlek**

Er zijn in het kader van deze experimenten nog geen contracten met agrariërs over zelfrealisatie afgesloten. De belangstelling in de betreffende provincies is vooralsnog gering. Betrokkenen verwachten dat de belangstelling toeneemt zodra er meer duidelijkheid komt over de beperkingen voor de landbouw en de provinciale instrumenten die kunnen worden ingezet. Gerealiseerde praktijkvoorbeelden kunnen dan zorgen voor een olievlekwerking. In Overijssel kan dreigende onteigening in het kader van de PAS er bovendien toe bijdragen dat meer boeren kiezen voor zelfrealisatie omdat zij hun grond willen behouden. Bij toepassing van agrarische zelfrealisatie op grotere schaal kan de provincie besparen op kosten van functieverandering en in Noord-Brabant ook op de jaarlijkse beheerkosten. Wel blijft grondverwerving en ruil ook bij agrarische zelfrealisatie meestal noodzakelijk omdat de bedrijven liever worden gecompenseerd in grond dan in geld. Of deze besparingen in de praktijk ook optreden is echter afhankelijk van de belangstelling en de precieze uitwerking van de concepten in de praktijk.

## **3.3 Procesbeheer**



### **Nieuwe aandacht voor procesbeheer**

Provincies zetten in op versterking van procesbeheer of overwegen dat voor de toekomst. Procesbeheer gaat om het toepassen van vormen van natuurbeheer, waarbij minder beheer wordt uitgevoerd en het beheer meer aansluit op natuurlijke processen zoals predatie, begrazing en het herstellen van kringlopen. Procesbeheer kan inhouden dat een natuurgebied helemaal niet meer wordt beheerd, maar omvat ook minder intensieve vormen van beheer. Hierdoor wordt ook wel gesproken van beheerarme natuur. De tegenhanger van procesbeheer is patroonbeheer waarin juist het

**Tekstkader 3.4 Procesnatuur in de Maashorst**

Het initiatief voor ‘procesnatuur’ in de Maashorst, gelegen in de Brabantse gemeenten Bernheze, Uden, Landerd en Oss, komt uit het gebied zelf. De Stuurgroep Maashorst, bestaande uit een groot aantal gebiedspartijen, gemeenten, provincie, waterschap en Staatsbosbeheer, stelt al in 2009 een ambitieuze toekomstvisie op voor de natuur in het gebied. Volgens deze visie moet in 2050 een natuurgebied van 3.500 hectare zijn gerealiseerd, bestaande uit een robuust en samenhangend landschap met bos, heide, grazige vegetaties, vennen en stromende beekjes.

Voor de uitvoering van dit plan benadert de Stuurgroep Stichting ARK. ARK is een organisatie zonder winstoogmerk die zich richt op het tot stand brengen van robuuste natuurgebieden waar veel ruimte is voor natuurlijke processen. ARK krijgt uiteindelijk opdracht om 180 hectare landbouwgrond aan te kopen en in te richten als natuur en 58 hectare reeds verworven landbouwgrond in te richten als natuur. In deze ‘natuurschil’ bestaat de mogelijkheid om 54 hectare landbouwgrond niet aan te kopen, maar afspraken te maken met agrariërs volgens het concept van het Ondernemend Natuurnetwerk. ARK heeft verder vrijheid van handelen om de prestaties voor het gebied op eigen wijze binnen vijf jaar te realiseren en wordt in 2018 afgerekend op het geboekte resultaat.

In 2014 en 2015 werkt ARK samen met de beheerders uit de Stuurgroep aan de ontwikkeling van een integraal beheer- en inrichtingsplan (IBeP). In dit plan staan de maatregelen in de Maashorst voor de korte

-termijn. Voor de natuurontwikkeling verlegt het IBeP de focus van inrichting en beheer naar het op gang brengen van natuurlijke processen. Hiervoor moeten onder andere wilde grazers – zoals wisenten, taurossen en Exmoorpony’s – worden ingezet. Verder zullen beheerders op de korte termijn in de natuurkern bomen kappen en andere (inheemse) soorten aanplanten. Pas na dit aanloopbeheer is er vanaf 2025 echt procesbeheer van het bos mogelijk. Dan zal daar ook geen hout meer worden geoogst. Voor een natuurlijker watersysteem moeten verder vennen en beken worden hersteld, sloten worden gedempt en stuwen worden aangelegd. Ook moet de jacht worden geweeerd uit de kern van het gebied en moeten de lokale wegen worden aangepast.

Bij de boeren in het gebied is er weerstand tegen het in klein verband ontwikkelde plan. Zo is er angst voor de uitbraak van dierziekten door de aanwezigheid van de grote grazers en voor schade die de dieren kunnen veroorzaken. Ook zijn er twijfels over de noodzaak om boeren uit te kopen. De Stuurgroep ziet mogelijkheden om het plan voor procesnatuur overeind te houden door flexibel om te gaan met de uitvoering ervan. Het eindbeeld van het natuurplan staat op 2050, zodat er genoeg mogelijkheden zijn om bepaalde maatregelen uit te stellen of juist eerder te nemen. Daarnaast kan er worden geschoven met de plekken waar procesnatuur wordt geïntroduceerd. Cruciaal blijft wel de aankoop van grond. Als het niet lukt om alle noodzakelijke grond aan te kopen, zullen ook de natuurdoelen moeten worden bijgesteld.



handhaven van de aanwezige natuur centraal staat. Procesbeheer zelf is trouwens geen vernieuwing; in veel natuurgebieden, zoals de Oostvaardersplassen, is het de gangbare beheerpraktijk. De hernieuwde aandacht van provincies is wel nieuw.

### **Kostenbesparing en bijzondere natuur als belangrijkste motieven**

Kostenbesparing is een belangrijk motief om meer in te zetten op procesbeheer. Omdat geen of minder beheermaatregelen worden uitgevoerd nemen de directe beheerkosten af en is de provincie minder geld kwijt aan beheersubsidie. Ook de indirecte beheerkosten kunnen afnemen met procesbeheer. Zo kunnen de kosten voor het waterbeheer afnemen doordat waterpeilen niet meer kunstmatig laag of hoog gehouden worden.

Daarnaast levert procesbeheer volgens provincies mogelijkheden voor toeristische branding van gebieden. De gedachte is dat grootschalig procesbeheer van een natuurgebied leidt tot dusdanig bijzondere natuur en natuurbeleving dat hier nieuwe verdienmodellen voor recreatie en toerisme aan te koppelen zijn. Procesbeheer past verder bij het bredere streven naar meer ruimte voor natuurlijke processen en een veerkrachtiger natuur, wat onder meer tot uitdrukking komt in de Rijksnatuurvisie.

*Sinds maart 2016 leven er wisenten op de Maashorst*



### **Lokaal initiatief in de Maashorst**

Concrete ervaringen met de versterkte inzet op procesbeheer zijn vooralsnog schaars. Provincie Noord-Brabant wil procesbeheer actief stimuleren in specifieke gebieden. Ze streeft hier naar zogenoemde begeleid natuurlijke eenheden. Eerder beleid hiervoor is niet goed van de grond gekomen omdat natuurbeheerders zich beknot voelden in hun mogelijkheden om hout te oogsten uit deze natuurgebieden of omdat er cultuurhistorische waarden zoals heidevelden of stuifzand teloor zouden gaan bij volledig procesbeheer. Bovendien gaan met procesbeheer ook karakteristieke soorten verloren. Uiteindelijk is alleen in de Maashorst op initiatief van lokale partijen een gebiedsproces gestart met als hoofddoel het streven naar een begeleid natuurlijke eenheid ofwel procesnatuur (zie tekstkader 3.4). Succesfactor voor het proces tot nu toe is het ontbreken van de Natura 2000-status. Met een Natura 2000-status zou het toepassen van procesbeheer volgens betrokkenen moeilijker zijn geweest, omdat Natura 2000 vooral gericht is op het behouden van bestaande natuurwaarden (zie ook paragraaf 5.1). Andere succesfactoren zijn de brede samenwerking in Stuurgroep de Maashorst en het integrale gebiedsplan waarin het streven naar procesnatuur is ingebed. Door het gebied natuurlijker in te richten en bijvoorbeeld de Wisent terug te brengen, zien de gemeenten ook mogelijkheden voor recreatie en horeca en de ontwikkeling van streekproducten door de Maashorstboeren.

### **Weinig animo voor pilot in Oostzanerveld**

Noord-Holland heeft geen provinciebrede strategie voor meer procesbeheer, maar experimenteert ook met beheerarme natuur in het Oostzanerveld. Hierin wordt onderzocht in hoeverre beheerarme natuur een bijdrage kan leveren aan efficiënter beheer, hogere ecologische waarden en de natuurbeleving van bewoners. Uit de ervaringen met deze pilot moet vervolgens een advies komen over de wenselijkheid om deze strategie uit te breiden naar andere gebieden in Noord-Holland. Vooralsnog is er voor de pilot weinig animo in het gebied. Er zijn slechts drie boeren die meedoen op tien hectare grond van Staatsbosbeheer. Het Oostzanerveld wordt nu al minimaal beheerd; nog minder bemesting en graslandbeheer betekent nog minder inkomsten voor de landbouw die toch al onder druk staat in het gebied. Ook vreest de lokale bevolking dat minder beheer leidt tot verruiging en verbossing, waardoor de karakteristieke openheid van het landschap wordt aangetast.

### **Twijfels over kostenbesparing**

Hoewel concrete voorbeelden van de toegenomen inzet van provincies op procesbeheer dus schaars zijn, geven ze wel aanleiding voor kanttekeningen bij de verwachtingen over mogelijke kostenbesparing. De ervaringen leren dat op de directe beheersubsidies kan worden bespaard maar dat procesbeheer voor natuurbeheerders ook inkomstenderiving kan betekenen, bijvoorbeeld door het wegvallen van inkomsten uit houtverkoop of pacht. Bovendien kan procesbeheer leiden tot wildschade aan omliggende landbouwbedrijven wegens het stoppen van de jacht. Ook zijn er vaak grote investeringen nodig voordat procesbeheer effectief kan zijn zoals het uitkopen van landbouwenclaves, het uitzetten van grote grazers, het nemen van

ontsnipperingsmaatregelen en het omvormen van bos. En ten slotte vergt procesbeheer zorgvuldige communicatie met de omgeving.

### 3.4 Natuur op uitnodiging



#### **Provincie laat initiatief aan samenleving**

Bij natuur op uitnodiging laat de provincie het initiatief, de verdere uitwerking, uitvoering en veelal ook de financiering van natuurprojecten over aan private of maatschappelijke partijen. Dit is een vernieuwende strategie in het natuurbeleid omdat tot voor kort natuurprojecten meestal door de overheid werden geïnitieerd en al dan niet samen met andere partijen werden uitgevoerd. De rol van de provincie beperkt zich bij natuur op uitnodiging tot het geven van globale kaders en het faciliteren van initiatieven die passen binnen deze kaders, met planologische ruimte, cofinanciering of expertise.

#### **Toepassing strategie in afgevalen EHS-gebieden of provinciebreed**

De provincies Overijssel, Utrecht en Limburg passen deze strategie toe in EHS-gebieden, die zijn afgevalen bij de herijking van 2010. Zij zien het als een mogelijkheid om het Natuurnetwerk te versterken en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten en geven planologische medewerking aan investeringen in natuur, meestal in combinatie met een economische ontwikkeling zoals recreatie of woningbouw. Overijssel (Zone Ondernemen met Natuur en Water), Utrecht (Groene Contour) en Limburg (Zilvergroene Natuur) doen dit alleen in voormalige EHS-gebieden. In Gelderland (Groene Ontwikkelzone) gaat het om een veel groter gebied waarin naast afgevalen EHS-gebieden ook waardevolle weidevogelgebieden en ganzenoerageergebieden vallen. Flevoland heeft een open oproep voor projecten gedaan in de hele provincie. Achtergrond vormt hier het verdwijnen van de robuuste verbindingzone Oostvaarderswold na de rijksbezuinigingen van 2010. Provinciale Staten wilde op een andere manier invulling geven aan natuurontwikkeling en ruimte geven aan natuurplannen van ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten.

In de meeste provincies ligt de nadruk op de ecologische waarde van de initiatieven: de bijdragen die zij kunnen leveren aan natuur- en/of waterkwaliteit. In Flevoland staan ecologische waarden niet automatisch voorop. De initiatieven moeten ook de belevings- en gebruikswaarde van natuur vergroten. Mede hierdoor werd de regeling opengesteld voor heel Flevoland en was stedelijke nabijheid een belangrijk criterium.

#### **Provinciale ondersteuning loopt uiteen**

Andere verschillen in de toepassing van deze strategie betreffen de provinciale facilitatie van de initiatieven. De provincies Overijssel, Gelderland en sinds kort ook Limburg beperken zich tot het geven van planologische medewerking aan initiatieven voor bijvoorbeeld nieuwe landgoederen, (uitbreiding van) groene recreatiebedrijven of natuurgebonden woon- en werklocaties die binnen de kaders vallen. Alleen Utrecht

**Tekstkader 3.5    Bouwbedrijf speelt in op ‘natuur op uitnodiging’**

In het gebied Langesteeg bij het Utrechtse Leusden wil bouwbedrijf Heijmans woningbouw combineren met de ontwikkeling van natuur en landschap. Dit plan past binnen de recente strategie ‘Natuur op uitnodiging van de provincie’, maar kent een veel langere historie. Al in 2000 koopt bouwbedrijf Heijmans samen met een particulier 42,8 hectare grond in Langesteeg om er 600 woningen te bouwen. Opvallend, omdat de beoogde woningbouw in strijd is met de EHS-status die het gebied dan nog heeft. In 2003 besluit de gemeenteraad van Leusden dat delen van het gebied landbouw en andere delen natuur zouden moeten worden en dat er geen plaats is voor woningbouw. Hierdoor kan Heijmans de woningbouw op de gekochte grond niet realiseren.

Heijmans ziet nieuwe kansen als de provincie het gebied aanwijst als Groene Contour in de strategie natuur op uitnodiging. Heijmans start een overleg met gebiedspartijen, resulterend in een gezamenlijke visie ‘Langesteeg een nieuw perspectief op de Groene Contour’. In deze visie is plaats voor natuur,

landschap, recreatie, horeca en duurzame landbouw. Om dit te financieren zijn zestig nieuwe (zorg)woningen in het gebied nodig die zowel landschappelijk als ecologisch ingepast worden. Diverse gebiedspartijen ondertekenen het bijbehorende convenant en werpen zich op als ambassadeur van de visie. De Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) ondertekent niet, omdat de visie volgens de organisatie te weinig ruimte geeft aan de landbouw in het gebied. Ook de gemeente Leusden behoort niet tot de ondertekenaars, maar heeft op ambtelijk niveau wel meegedacht. Vlak voor de gemeenteraadverkiezingen van 2013 presenteert Heijmans de visie aan de gemeenteraad. Omdat de verkiezingen in aantocht zijn, neemt de gemeenteraad geen standpunt in. Het initiatief wordt vervolgens een thema in de gemeenteraadsverkiezingen. De nieuwe gemeenteraad en het college willen geen ‘rood voor groen’ in het gebied. Het moet een overwegend open landbouwgebied blijven, met mogelijkheden voor ecologische ontwikkeling. Hiermee komt een voorlopig einde aan het initiatief van Heijmans.

De Langesteeg





voegt de gerealiseerde natuur toe aan haar Natuurnetwerk, en daar is dan ook beheersubsidie beschikbaar. De provinciale facilitatie van Flevoland gaat veel verder. Er is een speciaal programma Nieuwe Natuur waarin de gehonoreerde projecten een plek krijgen. De provincie stelt bovendien ruim 105 miljoen euro beschikbaar voor realisatie van de geselecteerde projecten. Dit bedrag wordt grotendeels gevormd door de waarde van de reeds verworven grond voor de geschrapte robuuste verbindingszone Oostvaarderswold. Daarnaast kan iedere initiatiefnemer hulp vragen en studies laten doen of hulp krijgen bij de uitwerking van het plan. Ook heeft ieder project een provinciale accounthouder. Na de eerste tien jaar moeten de initiatiefnemers de beheerkosten zelf dragen.

De voorlopige resultaten van deze strategie zijn wisselend. Zo zijn er in Overijssel en Utrecht slechts een paar concrete initiatieven voor natuurrealisatie in de genoemde zones. In Gelderland gaat het om enkele tientallen initiatieven per jaar; hoeveel natuur daarmee wordt gerealiseerd, is onduidelijk. In Flevoland werd enthousiast gereageerd op de provinciale oproep voor projectideeën. Van de 79 ingediende ideeën zijn na selectie en clustering uiteindelijk 22 projecten overgebleven. Hiervan zijn twaalf projecten afkomstig van particulieren en organisaties, zeven van terreinbeherende organisaties en drie van gemeenten. De projecten bevinden zich in verschillende fasen van uitwerking.

### **Succes afhankelijk van belangstelling en ruimte voor functiecombinaties**

Uit de eerste ervaringen komt ook een aantal kritische succesfactoren naar voren. In de eerste plaats blijken de resultaten van de strategie afhankelijk van de belangstelling en mogelijkheden van private partijen om rendabele functiecombinaties te realiseren. De provincie kan het aantrekkelijk voor hen maken door de uitwerking en uitvoering van projectideeën financieel te ondersteunen, expertise beschikbaar te stellen en planologische ruimte te bieden. In Overijssel, Utrecht, Limburg en in mindere mate Gelderland is het toepassingsgebied voor deze strategie echter beperkt tot gebieden waar natuurontwikkeling gewenst is vanuit ecologisch perspectief. Dit zijn echter niet noodzakelijkerwijs gebieden die in trek zijn voor het nemen van initiatieven voor functiecombinaties. Een groter toepassingsgebied biedt waarschijnlijk meer kansen. Zo trekt Gelderland met een ruime begrenzing van haar Groene Ontwikkelingszone (circa 25.000 hectare) meer initiatieven dan bijvoorbeeld Utrecht met de Groene Contour (circa 3.000 hectare).

### **Steun gemeenten en maatschappelijke partners belangrijk**

In de tweede plaats is de provincie bij de uitvoering van deze strategie sterk afhankelijk van de medewerking van gemeenten. De provincie kan ruimte maken voor dergelijke initiatieven in het provinciaal omgevingsbeleid, maar de gemeenten moeten deze ruimte in de praktijk toepassen. Ervaringen hiermee zijn wisselend. In het voorbeeld Langesteeg bij Leusden was de gemeente Leusden wel betrokken bij het private initiatief, maar is het initiatief uiteindelijk gesneuveld omdat de gemeenteraad de voorgestelde combinatie van woningbouw met natuur niet wilde (zie tekstkader 3.5).

In Overijssel passen gemeenten het eerder ontwikkelde uitnodigende ruimtelijk beleid wel toe. De beperking hiervan tot natuur en water in de zone ondernemen met natuur en water, slaat echter niet aan. Een goede afstemming van het uitnodigende ruimtelijk beleid van de provincie met de gemeenten is hiermee een belangrijke succesfactor.

In de derde plaats is steun en medewerking van maatschappelijke partijen onontbeerlijk. In Overijssel, Utrecht en Gelderland maakt de zone voor natuur op uitnodiging deel uit van het onderhandelingsresultaat van provincie, natuur- en landbouworganisaties over de herijking van de EHS. Natuurorganisaties willen de met de herijking geschrapte natuur liefst alsnog realiseren en zien de zone als reserve-EHS die op termijn nog gerealiseerd moet worden. LTO wil de zone juist zoveel mogelijk behouden voor de landbouw en vreest planologische schaduwwerking van de te ontwikkelen natuur. Deze verschillen in betekenisgeving speelt de uitvoering van het beleid parten.

### **Actief uitnodigen helpt**

In de vierde plaats leren de ervaringen in Flevoland dat een actieve uitnodigende en ondersteunende rol van de provincie cruciaal is voor succes. Flevoland heeft geen ontwikkelopgave Natuurnetwerk of Natura 2000. Het programma Nieuwe Natuur vormt daar het hart van het provinciaal natuurbeleid. In Utrecht, Gelderland, Overijssel en Limburg ligt de prioriteit juist bij realisatie van de Natura 2000/PAS-opgave. Deze provincies hebben de strategie niet actief uitgedragen en zijn vooral reactief: de provincie komt pas in actie als initiatieven zich aandienen.

## **3.5 Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer**



### **Stelselvernieuwing bedoeld voor verhogen effectiviteit agrarisch natuurbeheer**

De stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer is een vernieuwing van een bestaande strategie van natuurbeleid, namelijk het behoud van biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk door subsidiëring van beheermaatregelen van agrariërs. Het nieuwe stelsel moet een bijdrage leveren aan de Europese verplichtingen en aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ & IPO 2014). Hiervoor moest het agrarische natuurbeheer doelgerichter en efficiënter worden. Aanhoudende kritiek op de ecologische effectiviteit van het oud instrumentarium was een belangrijke aanleiding voor deze stelselvernieuwing (Rli 2013).

Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer en een nieuwe werkwijze waarin agrarische collectieven een centrale rol hebben. Anders dan de andere beleidsvernieuwingen uit dit hoofdstuk is de stelselvernieuwing landelijk voorbereid en afgestemd en ook in alle provincies tegelijk geïntroduceerd. Binnen dit algemene stelsel kunnen provincies wel verschillende keuzes maken.

### **Agrarische collectieven kunnen brede uitvoeringsorganisatie worden**

De verwachtingen van het nieuwe stelsel zijn hooggespannen. Allereerst moet het stelsel zorgen voor een effectiever en efficiënter agrarisch natuurbeheer. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de Europese verplichtingen op het gebied van soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in het landelijk gebied. De verwachting is dat provincies op grond van ecologische criteria de beste leefgebieden aanwijzen in hun natuurbeheerplannen en de beschikbare middelen hierop concentreren. Collectieven kunnen hier vervolgens op vrijwillige basis beheerpakketten afsluiten met agrariërs. Om de efficiency te vergroten moeten de uitvoeringskosten van agrarisch natuurbeheer verder omlaag. Een andere verwachting is dat de stelselvernieuwing zorgt voor organisatorische vernieuwing in het landelijk gebied. De agrarische collectieven kunnen als nieuwe uitvoeringsstructuur een veel bredere rol vervullen dan alleen voor agrarisch natuurbeheer. Rijk en provincies zien bijvoorbeeld mogelijkheden in het waterbeheer, het landschapsbeheer en bij de realisatie van recreatie- of milieudoelen. Ten slotte is de verwachting dat de agrarische collectieven ook de maatschappelijke betrokkenheid bij en economische betekenis van het agrarische natuurbeheer kunnen vergroten, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen.

### **Provincies maken scherpere keuzes**

Het stelsel is per 1 januari 2016 ingegaan. We kunnen op basis van de implementatie tot nu toe dus slechts een voorlopige inschatting maken over de mate waarin en condities waaronder bovenstaande verwachtingen opgaan. Wat betreft de ecologische effectiviteit zien we dat provincies scherpere keuzes hebben gemaakt in de doelen die ze met agrarisch natuurbeheer willen realiseren, de soorten en leefgebieden waar ze zich op richten en selectie en begrenzing van de gebieden waar agrarisch natuurbeheer mogelijk is. Hierbij spelen ook budgettaire overwegingen een rol. Het budget voor agrarisch natuurbeheer is ten opzichte van 2010 weliswaar gelijk gebleven, maar in de praktijk kunnen provincies hier veel minder hectares agrarisch natuurbeheer mee realiseren, onder meer omdat de organisatiekosten van de collectieven er nog van afgaan.

De provincies hebben verschillende doelen voor hun leefgebieden; ze maken verschillende keuzes op basis van de aanwezige en potentiële natuurwaarden en regionale voorkeuren. Zo richten de provincies Fryslân, Drenthe, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland zich vooral op behoud van weidevogels, terwijl Groningen, Flevoland en Zeeland zich op akkervogels richten. Opvallend is dat alleen Gelderland buffering van het Natuurnetwerk expliciet als doel van agrarisch natuurbeheer nastreeft. De keuze voor doelen en soorten betekent ook dat andere doelen en soorten zijn afgefallen of sterk ingekrompen ten opzichte van de vorige periode. Voorbeelden zijn het beperken van het weidevogelbeheer in Flevoland en Drenthe en het vrijwel schrappen van droge verbindingen in Zuid-Holland. De meeste provincies hebben ook het botanisch beheer geschrapt op basis van landelijke afspraken hierover.

**Tekstkader 3.6 Agrarisch collectief Waadrâne benut ruime begrenzing**

De provincie Fryslân beschouwt de zeven Friese agrarische collectieven als de professionele opvolger van de bestaande agrarische natuurverenigingen. Agrarische collectieven zijn samenwerkingsverbanden van boeren die aan agrarisch beheer doen. De provincie heeft op basis van ecologische criteria de globale grenzen aangegeven van de leefgebieden voor weidevogels, en daardoor relatief veel leefgebied aangewezen. Omdat het budget per collectief beperkt is, kunnen niet voor het hele zoekgebied contracten worden afgesloten. Collectieven bepalen zelf waar ze verwachten dat het beheer ecologisch het gunstigste effect heeft en waar agrariërs bereid zijn eraan mee te werken. De collectieven

sluiten vervolgens contracten af met de boeren, waarin onder andere de vergoeding wordt vastgelegd.

Het collectief Waadrâne in het noorden van de provincie is positief over de ruime begrenzing, omdat het hierdoor tussentijds de precieze percelen met weidevogelbeheer kan wijzigen. Zolang de nieuwe percelen binnen de ruime begrenzing van het leefgebied liggen, is daar geen toestemming van de provincie voor nodig. In de praktijk blijken weidevogels van jaar tot jaar op verschillende percelen te nestelen. Op deze manier ligt het beheer dus niet onnodig vast op percelen waar de weidevogels niet meer nestelen.

**Tekstkader 3.7 Weidevogelbeheer in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden**

In Zuid-Holland zijn tien agrarische collectieven actief. Deze mogen zelf een voorstel doen voor welke leefgebieden in aanmerking komen voor subsidie voor agrarisch natuurbeheer, maar de provincie Zuid-Holland hanteert wel een strakke begrenzing van de weidevogelgebieden. Provinciale Staten vreest namelijk dat de collectieven het geld besteden aan plekken waar geen weidevogels (meer) nestelen. De provincie baseert de begrenzing vooral op de aanwezige gebiedskennis over daadwerkelijke aanwezigheid van weidevogels.

Om een actueel beeld te krijgen van de percelen waar weidevogels voorkomen, laat het collectief Alblasserwaard-Vijfheerenlanden tellingen uitvoeren door SOVON en de lokale Weidevogelwacht. In de praktijk blijft dit lastig, omdat weidevogels niet elk jaar terug-

komen op dezelfde plek en ook niet altijd broeden op plekken waar dat, op grond van ecologische kennis, wordt verwacht.

Daarnaast ontwikkelt het collectief een eigen vorm van legselbeheer, zoals het plaatsen van nestbeschermers. De deelnemende boeren krijgen alleen een vergoeding als er daadwerkelijk een nest wordt aangetroffen. De strakke begrenzing van het leefgebied door de provincie maakt het legselbeheer in de praktijk soms ingewikkeld. Als een nest buiten de begrenzing ligt, wil het collectief hiervoor ook een vergoeding geven. Hiervoor moet het collectief echter een zienswijze op het Natuurbeheerplan indienen bij de provincie Zuid-Holland. De provincie past de begrenzing dan meestal wel aan, maar hierdoor kan in de praktijk pas een jaar later worden betaald.

### **Naast ecologische overwegingen speelt ook deelnamebereidheid een rol**

Bij de selectie van gebieden waar daadwerkelijk contracten kunnen worden afgesloten heeft, naast ecologische overwegingen, ook de bereidheid van agrariërs om beheerovereenkomsten af te sluiten met het collectief een rol gespeeld. Hierdoor zijn niet altijd de ecologisch beste gebieden geselecteerd.

Bij de begrenzing van de gebieden zijn er grofweg twee strategieën gevolgd. Sommige provincies (zoals Zuid-Holland en Utrecht) hebben, veelal in overleg met de collectieven, de leefgebieden waarbinnen de collectieven beheercontracten kunnen afsluiten, strak begrensd. Hiermee kan de provincie dit proces goed sturen. Het nadeel is dat de collectieven weinig zeggenschap hebben over de invulling van de contracten. Ook ontbreekt de flexibiliteit voor collectieven om in te spelen op veranderende lokale omstandigheden. Andere provincies (zoals Fryslân) hebben juist voor een ruime begrenzing gekozen. Dit heeft als voordeel dat het collectief flexibeler afspraken kan maken met de deelnemers en gemakkelijker kan inspelen op veranderende omstandigheden. Randvoorwaarde is wel dat in het collectief voldoende ecologische kennis en expertise aanwezig is (zie tekstkader 3.6 en 3.7).

*De Grutto is het icoon van het weidevogelbeheer*



**Tekstkader 3.8 Provincie Zuid-Holland leert van pilot Federatie Broekpolder**

De Broekpolder in Zuid-Holland zou een nieuw uitbreidingsgebied van Vlaardingen worden. Eind jaren vijftig werd begonnen met het bouwrijp maken en werd er Rotterdams havenslib opgespoten. Niet lang daarna bleek dat het havenslib giftige stoffen bevatte en zag de gemeente vooralsnog af van bebouwing. Plannen om delen van de polder toch te bebouwen, stuitten op verzet van de bevolking, die de Broekpolder inmiddels was gaan gebruiken als een 400 hectare groot recreatiegebied.

Wanneer gemeente en provincie de woningbouwplannen uiteindelijk schrappen richt een groep enthousiaste bewoners in 2006 de Federatie Broekpolder op. Onder het motto 'Oerspronkelijk, Ontspannend, Avontuurlijk, Leerzaam & Sportief, Samen uit in de Stad' zet het burgerinitiatief zich in om van de polder een hoogwaardig, onomstreden groen natuur- en recreatiegebied te maken voor Vlaardingen en de regio. Dit doet ze door plannen te maken en projecten uit te voeren, zoals de aanleg van een speelbos voor kinderen en de ontwikkeling van een natuurgebied. Hierbij werkt de Federatie nauw samen met de gemeente Vlaardingen en bewoners.

Gaandeweg verandert de rol van het burgerinitiatief hierbij van een vrijwilligersorganisatie naar een gebiedsbeheerder. De Federatie is op zoek naar manieren om de hiervoor benodigde professionaliseringsslag te maken en klopt bij de provincie Zuid-Holland aan voor subsidie. De vraag van de Federatie blijkt goed aan te sluiten bij een nieuw provinciebreed kennis- en ontwikkelprogramma rond 'netwerkend werken'.

De provincie heeft netwerkend werken in 2012 als sturingsfilosofie omarmd. Voor het natuurbeleid betekent dit dat de provincie haar natuurdoelen samen met maatschappelijke partners wil bereiken door aan te sluiten bij hun initiatieven en ambities. In twaalf pilots 'leren door doen' wil de provincie hiermee experimenteren. Het burgerinitiatief in de Broekpolder wordt aangemerkt een van die pilots. Dit betekent dat de Federatie subsidie ontvangt voor het ontwikkelen van groene beheer- en verdienmodellen en dat een provinciaal contactpersoon aan het initiatief wordt gekoppeld als procesbegeleider. De leerervaringen van de provincieambtenaren bij de verschillende pilots worden gedeeld in een intern provinciaal leernetwerk (Salverda & Pleijte 2015, <http://www.federatiebroekpolder.nl/>).

### **Meer beheer in kansrijk gebied**

Uit een eerste analyse van de ruimtelijke ligging en de kwaliteit van de afgesloten beheercontracten op basis van landelijke gegevens blijkt dat het percentage afgesloten contracten in ecologisch geschikte gebieden is toegenomen ten opzichte van 2010 (Melman et al. 2016). De collectieven hebben voor 58.000 hectare nieuwe weidevogelcontracten afgesloten. Volgens Melman et al. (2016) ligt 53 procent van het lichte weidevogelbeheer en 62 tot 64 procent van het zware beheer binnen kansrijk gebied. Deze percentages zijn ten opzichte van 2010 licht gestegen. In 2010 was dit nog 40 procent voor licht beheer en 58 procent voor zwaar beheer. Over het vergroten van de efficiency via het verlagen van de uitvoeringskosten is in deze fase nog niets te zeggen.

### **Oprichting 41 agrarische collectieven**

Een organisatorisch effect van het nieuwe stelsel is de landsdekkende structuur van 41 agrarische collectieven. De collectieven zijn meestal ontstaan uit bestaande agrarische natuurverenigingen of opgericht door landbouworganisaties. De verschillen in professionaliteit, omvang en lokale verankering zijn groot. Dit heeft volgens de provincies ook gevolgen voor de kwaliteit van de gebiedsaanvragen. Sommige provincies maken zich zorgen over de professionaliteit (inclusief ecologische kennis) van bepaalde kleinere collectieven, meestal in gebieden met een zeer beperkte historie van agrarisch natuurbeheer.

### **Verbreding komt nog niet uit de verf**

Provincies en agrarische collectieven zijn vooralsnog sterk gericht geweest op implementatie van het nieuwe stelsel en de toespitsing van agrarisch natuurbeheer op Europese soortenverplichtingen. De verwachte bredere rol die collectieven kunnen vervullen bij de uitvoering van beleid in het landelijk gebied is mede hierdoor nog niet uit de verf gekomen. Een aantal provincies en waterschappen heeft wel de mogelijkheid om waterbeheercontracten op te stellen voor agrarische collectieven. En de meeste provincies hebben landschapontwikkeling gekoppeld aan de ecologische doelen voor het leefgebied met droge dooradering zoals elzensingels, houtwallen, heggen en hagen. De uitvoering van ander beleid door collectieven is nog nauwelijks van de grond gekomen. Uitzondering is het partnercontract van de provincie Limburg met het collectief Natuurrijk Limburg over realisatie van een deel van het Limburgs Natuurnetwerk (zie ook paragraaf 3.1).

Ook aan het vergroten van burgerbetrokkenheid en het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer zijn de agrarische collectieven nog weinig toegekomen. Concrete voorbeelden van burgerbetrokkenheid en nieuwe verdienmodellen zijn er wel, maar komen meestal voort uit actieve agrarische natuurverenigingen.

### 3.6 Bevorderen groene burgerinitiatieven



#### Vergroten eigenaarschap en betaalbaarheid natuur

Het stimuleren, verder brengen en geleiden van groene burgerinitiatieven is een nieuwe strategie in het provinciaal natuurbeleid. Veel provincies beogen hiermee de betrokkenheid bij en het gevoelde eigenaarschap van natuur meer te delen met de maatschappij. Een ander belangrijk motief voor het stimuleren van groene burgerinitiatieven zijn de concrete bijdragen die deze initiatieven kunnen leveren aan het beheer, de versterking, de beleving en benutting van natuur. Hiermee kan ook de betaalbaarheid van het natuurbeleid worden vergroot: burgers zetten eigen tijd, kennis of geld in en kunnen middelen van andere partijen mobiliseren.

#### Provincies zoeken naar juiste omgang met burgerinitiatieven

In de meeste provincies staat het beleid voor groene burgerinitiatieven nog in de kinderschoenen. Ook in provincies die inmiddels specifieke programma's of subsidieregelingen hebben ingesteld voor het stimuleren en ondersteunen van groene burgerinitiatieven zijn de precieze verhouding tot en doelen ten aanzien van burgerinitiatieven nog in beweging. Provincies zijn zich ervan bewust dat de omgang met burgerinitiatieven vaak andere sturingsstijlen vergt dan het reguliere natuurbeleid, zoals het faciliteren van zelfsturing of samenwerking in netwerken. Zuid-Holland en Overijssel kiezen daarom voor pilots waarmee ze kunnen experimenteren met nieuwe rollen (zie tekstkader 3.8). Op basis van de opgedane ervaringen willen zij hun strategie nader bepalen. Limburg heeft haar leefbaarheidsregeling, die ook gold voor groene burgerinitiatieven, inmiddels afgebouwd omdat burgerinitiatieven vooral zelfredzaam moeten zijn. Noord-Brabant kiest met de subsidieregeling Gemeente Impuls en het Leernetwerk Gemeenten vooral voor het ondersteunen van gemeenten bij het stimuleren van nieuwe groene burgerinitiatieven en het versterken van bestaande groene burgerinitiatieven. In Groningen kunnen groene burgerinitiatieven sinds kort juist wel direct bij de provincie aankloppen voor ondersteuning.

Wel wordt daarbij de samenwerking met bestaande natuur- en landschapsorganisaties gestimuleerd. In Flevoland konden groene burgerinitiatieven weliswaar profiteren van de open aanvraag in het kader van het programma Nieuwe Natuur (zie ook paragraaf 3.4) maar stond deze ook open voor andere maatschappelijke partijen, ondernemers en gemeenten. Drenthe, Fryslân, Zeeland en Utrecht hebben ook geen specifieke regelingen of programma's voor groene burgerinitiatieven ingericht maar ondersteunen groene burgerinitiatieven wel incidenteel (Salverda & Pleijte 2015; Salverda et al. 2016).

#### Middel of doel?

De meeste provincies zien groene burgerinitiatieven vooral als middel voor het realiseren van natuur in de eigen leefomgeving van burgers. Ook kunnen burgerinitiatieven, net als andere partijen, in principe een bijdrage leveren aan de realisatie van het Natuurnetwerk en de Natura 2000/PAS-opgaven, bijvoorbeeld als gebiedsregisseur (zie paragraaf 3.1) of als beheerder. De verwachtingen van provincies hierover zijn



in het algemeen niet hooggespannen (Kamphorst et al. 2015; Salverda et al. 2016). Burgerinitiatieven worden vooral als aanvulling gezien op de reguliere inspanningen van de provincies en maatschappelijke partners voor het Natuurnetwerk en de Natura 2000/PAS-opgaven en kunnen daardoor extra natuur opleveren. Enkele provincies, zoals Overijssel en Noord-Brabant, benadrukken dat het vergroten van burgerbetrokkenheid ook een doel op zichzelf kan zijn. Het gaat dan niet zo zeer om de 'groene meters' die burgerinitiatieven kunnen maken, maar om hun bijdrage aan bredere burgerbetrokkenheid, beleving, sociale cohesie en culturele waarden (Salverda et al. 2016).

### **Strategische visie nodig op rol provincie in energieke samenleving**

Door de beginfase van veel provinciaal beleid voor groene burgerinitiatieven, de veelvormigheid ervan en de beperkte omvang van de beleidsinspanningen is er geen overkoepelend beeld te geven van de beleidsresultaten. Wel is er inmiddels zicht op een aantal factoren die belangrijk zijn voor een succesvolle omgang met burgerinitiatieven.

Zo is de aanwezigheid van een strategische visie op de rol van de provincie in de energieke netwerksamenleving belangrijk voor provinciale ambtenaren die pionieren met het aanjagen of ondersteunen van burgerinitiatieven of intermediairs. Evenals een duidelijke bestuurlijke opdracht voor cultuur- en organisatieverandering. De ambtenaren voelen zich dan gesteund bij het zoeken naar een nieuwe rol in het samenspel met

*Groene burgerinitiatieven betreffen bijvoorbeeld moestuinen*



groene burgerinitiatieven of intermediairs en kunnen hieraan refereren wanneer zij op weerstand stuiten. Voorbeelden van een dergelijke inbedding in een bredere sturingsfilosofie zijn er in Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant.

De meeste provincies geven echter op een meer ad-hocmanier vorm aan hun rol bij groene burgerinitiatieven. Bijvoorbeeld door een project of programma te starten. Veel provincies begeven zich hiermee direct op het tactische en operationele beleidsniveau, zonder echt stil te staan bij de benodigde sturingsfilosofie op strategisch niveau. Dit kan lastig werken omdat de context van het project of programma dan niet passend is en soms zelfs belemmerend werkt. Verder is het een uitdaging om wegebben van de opgedane ervaringen te voorkomen nadat het project of programma is afgelopen (Salverda & Pleijte 2015).

### **Brede visie op natuur helpt**

Een andere succesfactor is de aanwezigheid van een brede visie op natuur. Vaak hebben burgers andere beelden van wat natuur is dan beleidsmakers (Buijs et al. 2012). Met een natuursvisie die niet alleen aandacht heeft voor biodiversiteit maar ook voor het bredere belang van natuur voor de maatschappij creëert de provincie ruimte voor burgers om initiatieven aan te dragen en te verwezenlijken die zijn gebaseerd op andere dan de dominante ecologische natuurbeelden (Salverda et al. 2016). Bovendien kunnen burgerinitiatieven zo bijdragen aan beleidsvernieuwing; er ontstaan dan kansen voor het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. Een voorbeeld van een brede benadering is het programma Nieuwe natuur van de provincie Flevoland waarin bij de selectie van projecten vier perspectieven op natuur (vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur) werden gehanteerd.

Ten slotte is het benutten van de ervaringen met maatschappelijke betrokkenheid in aanpalende beleidsvelden, zoals het grotestedenbeleid, het beleid voor groen in de stad, plattelandsontwikkelingsbeleid en duurzaamheidsbeleid, een belangrijke hulpbron bij het verder uitwerken van beleid en regelingen voor groene burgerinitiatieven.

## **3.7 Conclusies**

In dit hoofdstuk hebben we de eerste ervaringen met zes vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid besproken. Nieuwe uitvoeringsarrangementen, agrarische zelfrealisatie, procesbeheer en de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer zijn vernieuwingen in de uitvoering en organisatie van het natuurbeleid. Ze zijn vooral gericht op het effectiever, sneller of tegen minder kosten uitvoeren van het bestaande natuurbeleid (zie verder hoofdstuk 4 voor de bijdrage hiervan aan de biodiversiteitsdoelen). Opvallend is dat provincies hiermee ook verwachten bij te dragen aan de nieuwe ambities. Juist door het natuurbeleid anders te organiseren, nieuwe actoren te betrekken en instrumenten in te zetten, kunnen provincies de maatschappelijke betrokkenheid vergroten en nieuwe verbindingen tussen natuur en

economie tot stand brengen. De andere twee vernieuwingen, natuur op uitnodiging en het bevorderen van groene burgerinitiatieven, zijn nieuwe strategieën van provincies en vormen een aanvulling op het bestaande natuurbeleid. In deze strategieën staan initiatieven uit de samenleving voor natuur centraal. Provincies willen deze initiatieven faciliteren en bevorderen om zo de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten en extra natuurwaarden te realiseren, meestal aanvullend op het reguliere natuurbeleid.

De meeste vernieuwingen zitten nog in een beginfase van hun ontwikkeling en implementatie. Er is hooguit een paar jaar ervaring opgedaan met de toepassing in de praktijk. Gerealiseerde voorbeelden zijn schaars. De komende jaren moeten uitwijzen hoe deze vernieuwingen zich verder ontwikkelen en welke andere vernieuwingen er ontstaan. Toch is er, op basis van de eerste ervaringen, al wel wat te zeggen over hun potentie.

De eerste ervaringen met nieuwe uitvoeringsarrangementen en de stelselvernieuwing agrarisch natuur- en landschapsbeheer tonen aan dat deze vernieuwingen op korte termijn potentie hebben voor een effectievere uitvoering van het natuurbeleid, mits aan de juiste randvoorwaarden wordt voldaan. De provincies die actief inzetten op nieuwe uitvoeringsarrangementen hebben voor een groot deel van hun opgave externe gebiedsregisseurs weten te interesseren. Vooral gevestigde partners, zoals natuur- en landbouworganisaties, gemeenten en waterschappen maken uitvoeringsafspraken met provincies. Het aantal nieuwe partners, bijvoorbeeld bedrijven of burgerinitiatieven, is nog beperkt. Deze gebiedsregisseurs hebben vaak al veel voortgang geboekt, ook in gebieden waar tot voor kort de uitvoering op slot zat. Daarnaast realiseren sommige gebiedsregisseurs kostenbesparingen en zorgen ze voor meer betrokkenheid van verschillende partijen in het gebied. Risico's zijn er ook: voldoende zeggenschap en ruimte voor een eigen aanpak zijn nodig om de potentie daadwerkelijk te realiseren. De bereidheid van provincies om zeggenschap over grondverwerving, natuurdoelen en middelen over te dragen aan externe partners verschilt per provincie. Externe partners zijn soms ook terughoudend om zeggenschap met bijbehorende risico's op zich te nemen.

Door de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer hebben provincies scherpere keuzes gemaakt in doelen, gebieden en begrenzingen van het agrarische natuurbeheer. Daarmee is een eerste stap gezet naar een effectiever beheer. Ook kunnen de gevormde collectieven in de toekomst een bredere functie vervullen als uitvoerder van beleid op het vlak van water, landschap en plattelandsontwikkeling. Dit komt nu nog niet goed uit de verf.

Of agrarische zelfrealisatie een bredere toepassing kan krijgen is nog onzeker. De belangstelling onder agrariërs is vooralsnog beperkt. Voor een bredere toepassing zijn nieuw instrumentarium, de inzet van grond als compensatie en behoud van de agrarische bestemming cruciaal. Ook moeten de natuurdoelen te combineren zijn met de agrarische bedrijfsvoering en kan zelfrealisatie dus niet overal. In de praktijk blijkt

dat bestaande natuurdoelen soms moeten worden bijgesteld om agrarische zelf-realisatie mogelijk te maken. Ook blijkt het moeilijk voor agrariërs om voldoende verdien capaciteit te realiseren om daarmee een eigen bijdrage te financieren. Aansprekende praktijkvoorbeelden van nieuwe vormen van agrarische zelfrealisatie zijn er daardoor nog niet, maar zijn wel hard nodig om meer agrarische grondeigenaren over de streep te trekken.

De strategieën natuur op uitnodiging en het bevorderen van nieuwe burgerinitiatieven zijn nog sterk in ontwikkeling. Het aantal gerealiseerde hectares natuur met natuur op uitnodiging en het aantal nieuwe betrokkenen is beperkt. De ervaringen in Flevoland tonen echter dat met een actieve inzet en ondersteuning van de provincie en een breed toepassingsgebied de potentie vergroot kan worden, zowel voor de realisatie van extra natuur als voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en de ontwikkeling van nieuwe functiecombinaties. Ook het bevorderen van groene burgerinitiatieven door provincies staat nog in de kinderschoenen. Provincies zijn op zoek naar hun rol en het juiste instrumentarium. Over de potentie van deze strategie is in deze fase daarom nog weinig te zeggen. Dit laatste geldt ook voor het bevorderen van procesnatuur. Provincies zetten hier beperkt op in. De schaarse ervaringen tonen dat de strategie vooral toepasbaar is buiten de Natura 2000-gebieden.

De decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies is een aanjager van deze vernieuwingen gebleken. De verschillen tussen provincies zijn groot. Met uitzondering van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer zijn we geen vernieuwingen tegengekomen die door alle provincies worden toegepast. De potentie voor bredere toepassing van succesvolle vernieuwingen is dus groot. Bovendien is er veel variatie in de precieze toepassing. Dit betekent dat de provincies veel kunnen leren van elkaars vernieuwingen en de ervaringen hiermee in de praktijk.





# Potentie provinciale beleidsstrategieën voor biodiversiteit

In dit hoofdstuk richten we ons op de bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) voor landnatuur exclusief de natuur in stad. We kijken dus niet naar de VHR-natuur onder water en het beleid hiervoor zoals het rijksbeleid voor de grote wateren. Daarnaast kijken we naar de bijdrage van het natuurbeleid aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. We signaleren daarbij mogelijke kansen en risico's in de praktijk voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie. Voor deze analyse zijn de beleidsplannen meegenomen die voor 1 april 2016 zijn vastgesteld door Provinciale en Gedeputeerde Staten. We concentreren ons hierbij op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, verbeteren van de milieu- en watercondities en ondersteunen van het agrarische en reguliere natuurbeheer.

Bij deze strategieën kijken we ook naar een aantal vernieuwingen uit hoofdstuk 3. Zo nemen we het effect mee van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer, en besteden we aandacht aan nieuwe uitvoeringsarrangementen en agrarische zelfrealisatie omdat die een belangrijke rol spelen in de realisatie van het Natuurnetwerk. Natuur op uitnodiging nemen we mee voor Flevoland, maar initiatieven in andere provincies blijven buiten beschouwing omdat deze onvoldoende concreet zijn. Dit geldt ook voor het bevorderen van groene burgerinitiatieven. Het procesbeheer van natuur bespreken we als een onderdeel van het bestaande reguliere natuurbeheer. Het aanvullende actief soortenbeleid en het beleid voor kleinschalige landschapselementen zijn niet meegenomen omdat hierover gegevens ontbreken. Naast deze natuurbeleidsstrategieën kijken we ook naar het effect van het waterbeleid en het stikstofbronbeleid op natuur.

Voor de inschatting van het effect van het beleid op de VHR-doelen gebruiken we het rekenmodel 'Metanatuurplanner'. We schatten eerst het effect in van het beleid waarbij alles precies zo verloopt zoals gepland. Dit heet het 'planpotentieel' (paragraaf 4.1). Vervolgens bespreken we het effect op de VHR-doelen, waarbij we rekening houden met de uitvoerbaarheid op basis van kansen en risico's in de praktijk (paragraaf 4.2). Dit heet het 'uitvoeringspotentieel'. Verder onderzoeken we wat de mogelijkheden zijn om het doelbereik voor de VHR verder te vergroten (paragraaf 4.3). Daarnaast kijken we naar de bijdrage van het natuurbeleid aan de KRW-doelstellingen (paragraaf 4.4).



We sluiten dit hoofdstuk af met conclusies (paragraaf 4.5). Dit hoofdstuk is grotendeel gebaseerd op Van der Hoek et al. (2017).

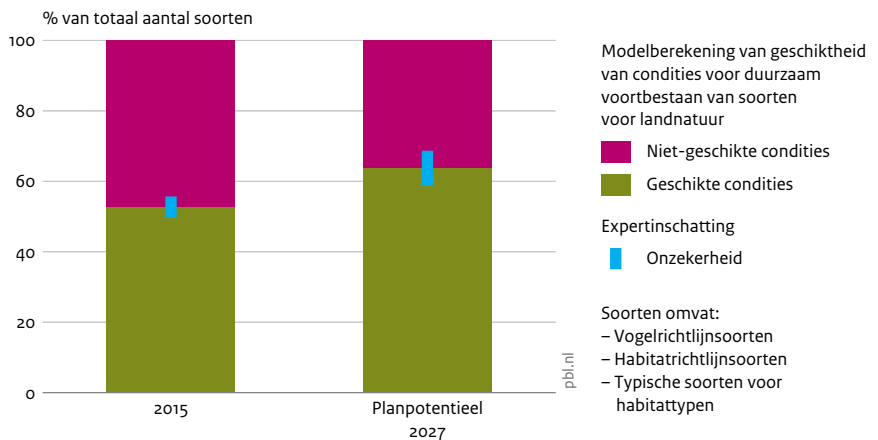
## 4.1 Planpotentieel van het beleid

### 4.1.1 Bijdrage van beleidsstrategieën aan realisatie van VHR-doelen

#### Door beleid neemt VHR-doelbereik op het land toe naar circa 65 procent

Vergeleken met de huidige situatie levert de volledige uitvoering van de provinciale beleidsstrategieën<sup>1</sup>, het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid naar verwachting een verbetering op van de benodigde condities voor duurzaam voorkomen van de VHR-soorten op het land. Van de VHR-soorten waar het nu slecht mee gaat, zullen de omgevingscondities dusdanig verbeteren dat het aantal levensbare populaties kan verdubbelen. Het aantal VHR-soorten waarvoor die condities nu geschikt zijn om duurzaam voort te bestaan, neemt naar verwachting hierdoor toe van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027 (zie figuur 4.1). Het gaat hier dus om de benodigde condities, de effecten op de soorten zelf treden vaak enkele tot vele jaren later op.

Figuur 4.1  
Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research



### **Inschatting verwachte toename VHR-doelbereik is robuust**

Het aantal VHR-soorten waarvoor de omgevingscondities geschikt zijn is een inschatting voor de gunstige staat van instandhouding van de beschermde landnatuur uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-doelen). De inschatting is gedaan met het rekenmodel 'Metanatuurplanner' op basis van de condities voor deze soorten: de omvang en de kwaliteit van het leefgebied. Experts schatten hierbij in dat in 2015 het percentage VHR-landsoorten met geschikte condities ligt tussen de 50 en 56 procent. Deze bandbreedte komt ten eerste door onzekerheid in de inschatting van het huidige aantal duurzame VHR-soorten op het land, omdat niet alle leefgebieden in provinciale beheerkaarten zijn opgenomen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over natuur in de stad. Ten tweede kent ook de inschatting van de kwaliteit van de leefgebieden onzekerheid, door beperkingen in monitoring van de milieu- en watercondities. Informatie over de huidige mate van verdroging en in mindere mate vermessing van natuur is hierdoor onnauwkeurig. Ten slotte kent de Metanatuurplanner vanwege de noodzakelijke versimpelingen van de werkelijkheid onzekerheden, zoals alle modellen om dit type berekeningen uit te voeren.

Experts schatten verder in dat in 2027 het percentage VHR-landsoorten waarvoor de condities geschikt zijn ligt tussen 58 en 69 procent. Deze onzekerheidsmarge is groter dan die voor de situatie in 2015 doordat informatie over een deel van het voorgenomen beleid ontbreekt, een deel van de beleidsplannen nog onzeker is, een deel van het beleid niet doorgerekend kan worden (bijvoorbeeld aanvullend soortenbeleid) of de inschatting van het effect van maatregelen onnauwkeurig is (zoals de omvang van een fysieke ingreep en de uitstraling van het effect naar de omgeving). Bij het schatten van de onzekerheidsmarge zijn mogelijke effecten van bijvoorbeeld klimaatverandering, (bos)branden en ziektes niet meegenomen. Het verschil tussen het doelbereik in 2027 en in 2015 kan nauwkeuriger worden ingeschat doordat een deel van de fouten in de inschatting van 2015 en in 2027 gelijk is en tegen elkaar wegvalt bij het bepalen van het verschil. De inschatting van de verwachte toename in doelbereik is robuust, omdat de toename hiervoor groter is dan de onzekerheidsmarge.

### **Winst in VHR-doelbereik vooral door provinciaal natuurbeleid**

De ingeschatte winst voor de benodigde condities voor het VHR-doelbereik is voor ruim 80 procent het resultaat van de provinciale beleidsstrategieën (zie figuur 4.2). Het gaat hierbij om het effect van het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk. Naast de provinciale beleidsstrategieën dragen het provinciaal KRW-beleid en het generieke stikstofbronbeleid (beide een bijdrage van circa 10 procent) bij aan de verwachte winst voor de condities voor VHR-soorten (zie figuur 4.2).

Het natuurbeheer zorgt ervoor dat de bestaande natuur behouden blijft. Zonder het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van milieu- en watercondities zouden de benodigde condities voor het VHR-doelbereik vanaf nu naar verwachting niet verbeteren. Zou al het natuurbeheer ophouden, dan zullen de benodigde condities voor twee derde van de VHR-soorten fors achteruitgaan (figuur 4.3). Dit komt omdat de meeste VHR-

soorten voor een klein of groot deel van hun populatie afhankelijk zijn van natuurbeheer. Bij een gebrek aan voldoende passend natuurbeheer groeien natuurgebieden dicht met algemene soorten zoals de vergrassing van heide. Grootschalige natuurlijke processen zoals erosie of natuurlijke begrazing, waarbij natuurbeheer minder nodig is, komen in Nederland namelijk maar weinig voor. De natuurgebieden in Nederland zijn hiervoor vaak te klein.

#### 4.1.2 Bijdrage van verbetering natuurcondities aan VHR-doelen

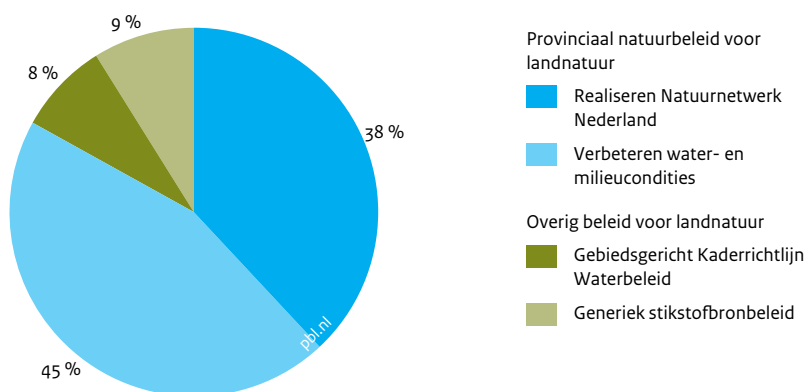
##### Verbeteren van de milieu- en watercondities heeft het grootste effect

De gezamenlijke beleidsinzet van de provincies en het Rijk leidt naar verwachting tot het verbeteren van de fysieke condities voor het VHR-doelbereik. De verwachte winst hiervoor komt voor het grootste deel (circa 60 procent) door het verbeteren van de milieu- en watercondities (figuur 4.2). Hierbij levert de aanpak van de verdroging de grootste winst. Verder ontstaat de verwachte winst doordat provincies hun Natuurnetwerk realiseren. Dit leidt tot betere ruimtelijke condities voor natuur en levert een bijdrage aan de verbetering van de fysieke condities voor VHR-doelbereik van circa 40 procent.

De verwachte winst voor de condities voor VHR-soorten komt vooral doordat provincies de milieu- en watercondities verbeteren. In de huidige situatie is bijvoorbeeld een aantal hoogvenen en natte heidegebieden verdroogd of vermest, waardoor beschermde plantensoorten zeldzaam zijn geworden (zoals zonnedauw, lavendelheide). Dit komt doordat ze overwoekerd zijn door algemeen voorkomende grassen. Provincies pakken de

Figuur 4.2

**Inschatting bijdrage van voorgenomen beleid aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027**



Bron: PBL; Wageningen University & Research

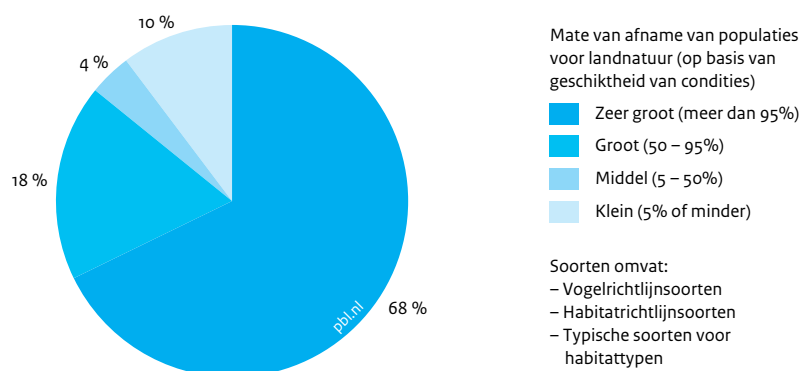
verdroging aan door de natuur te laten vernatten via onder andere het verhogen van het waterpeil, het plaatsen van stuwen, en het afgraven van grond. Ze bestrijden de vermessing en verzuring door stikstof uit de bodem en vegetatie te laten verwijderen via maaien, plaggen en afgraven van grond. De provincies vergroten zo het leefgebied waarin de watercondities goed zijn met circa 10 procent. Het leefgebied met goede milieucondities (voor stikstof) stijgt met bijna 20 procent (zie figuur 4.4).

Provincies lossen een tekort aan leefgebied en versnippering op met het realiseren van het natuurnetwerk. Dit doen ze zowel door de uitbreiding van het areaal Natuurnetwerk als de omvorming van (bestaande) natuur naar geschikt leefgebied. Zo worden in sommige natuurgebieden naaldbomen gekapt om kleinere plekken met droge en natte heide met elkaar te verbinden. Hierdoor ontstaan grotere leefgebieden die kansen bieden aan vlinders en vogels die een groter leefgebied nodig hebben om te kunnen voortbestaan (zoals veenbesparelmoervlinder). Doordat provincies bovendien aan de randen van bestaande natuur nieuwe natuur ontwikkelen, neemt de kwaliteit van de bestaande natuur toe. Dit komt doordat deze nieuwe natuur ook fungeert als een bufferzone om de milieudruk te verlagen en/of de grondwaterstand te verhogen in de bestaande natuur.

Het effect van de verschillende beleidsstrategieën hebben we hier apart onderscheiden, maar ze zijn niet los van elkaar te zien. Het vergroten van het Natuurnetwerk is immers pas

Figuur 4.3

**Inschatting van effect op Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten bij niet uitvoeren van natuurbeheer, 2015 – 2100**



Bron: Wageningen University & Research; bewerking PBL

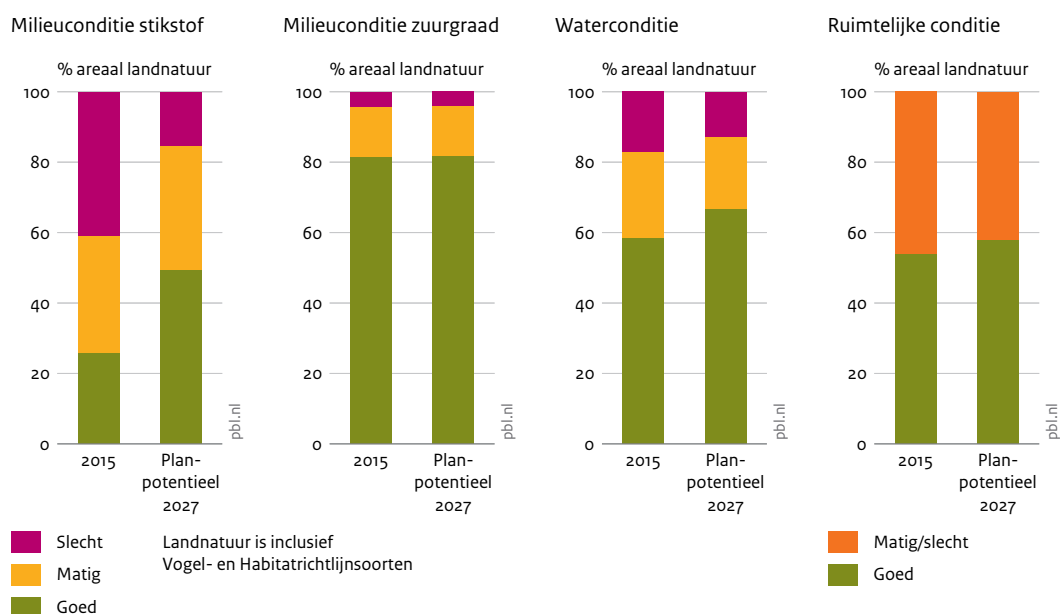
effectief als provincies ook de milieu- en watercondities verbeteren. En er kan vaak pas geïnvesteerd worden in het verbeteren van de milieu- en watercondities als de grond hiervoor beschikbaar is.

### Deel van bestrijding gevolgen vermesting is tijdelijk

Niet alle winst die provincies naar verwachting boeken door het verbeteren van de milieucondities is blijvend. Een deel van de verbetering van de stikstofbelasting door tijdelijke herstelmaatregelen is, zoals de naam al aangeeft, slechts tijdelijk. Het gaat hierbij om fysieke maatregelen als maaien en plaggen om stikstof uit de bodem te verwijderen. Beheerders kunnen hiermee de gevolgen van een te hoge stikstofbelasting tijdelijk bestrijden, maar bij een veelvuldig gebruik van herstelmaatregelen kunnen ze de natuur ook schade berokkenen. Als beheerders te vaak plaggen, kan schade ontstaan doordat alle zaden uit de bodem verdwijnen. Bovendien blijft de stikstofdepositie in een groot deel van het land te hoog voor de benodigde duurzame niveaus. Dit speelt met name op de zandgronden, waar door de intensieve veehouderij de stikstofbelasting hoog is en de natuur (zoals vennen, heiden, hoogveen) veel gevoeliger is dan natuur op andere bodemtypen (zoals moerassen, voedselrijke graslanden). Als de stikstofniveaus niet voldoende afnemen, kan de geboekte winst voor de VHR-soorten hierdoor op termijn weer teniet worden gedaan.

Figuur 4.4

### Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.

Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

### 4.1.3 Bijdrage vanuit gebieden en provincies aan VHR-doelen

In hoofdstuk 2 bespraken we dat provincies hun beleid vooral richten op de Natura 2000-gebieden en op de kerngebieden van het agrarische natuurbeheer. Provincies gaan hier echter verschillend mee om. Zo verschilt de inspanning per provincie, maar ook de focus op Natura 2000 en het overige Natuurnetwerk. In deze paragraaf kijken we of de focus op bepaalde gebieden zich terugbetaalt in winst voor de VHR-soorten en wat de verschillende inspanning en aanpak in de provincies voor effect hebben.

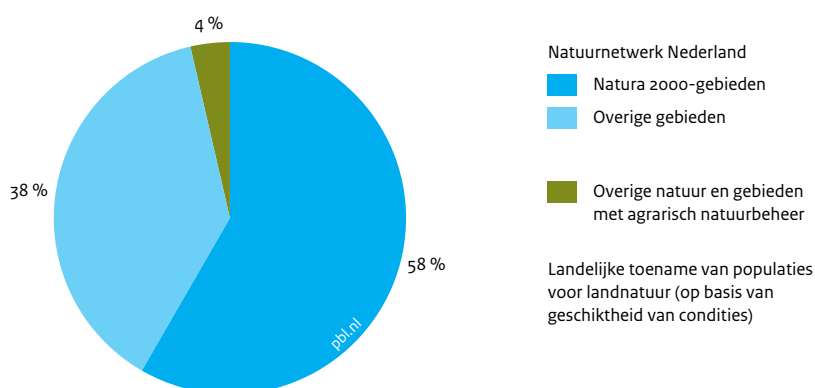
#### Winst voor VHR-soorten vooral in en rondom Natura 2000-gebieden

Provincies richten hun beleidsstrategieën vooral op de Natura 2000-gebieden. Dit zijn belangrijke gebieden voor de VHR-soorten. Ze willen daarbij de condities van deze beschermde natuur verbeteren met maatregelen in en rondom deze gebieden. Hierdoor is de bijdrage aan de verwachte winst voor VHR-soorten in de Natura 2000-gebieden ook het grootst (60 procent, zie figuur 4.5).

Bijna 40 procent van de winst voor de condities voor VHR-soorten boeken provincies echter buiten de Natura 2000-gebieden in de rest van het Natuurnetwerk. Dit komt doordat provincies bij vaststellen (herijking) van hun natuurnetwerk, gebieden hebben begremsd die geschikt zijn voor de VHR-soorten. De inzet van provincies voor de natuur buiten het Natuurnetwerk en de gebieden met agrarisch natuurbeheer draagt beperkt bij aan de verbetering van de condities voor VHR-soorten. Het agrarische natuurbeheer

Figuur 4.5

**Inschatting van toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn per type gebied, 2015 – 2027**



Bron: PBL; Wageningen University & Research

richt zich vooral op behoud van de condities voor bestaande populaties in de kerngebieden (zie ook paragraaf 3.5 voor de andere doelen van dit beheer). Net als bij het reguliere natuurbeheer zouden zonder het agrarische natuurbeheer de condities voor soorten, zoals weidevogels, in deze gebieden (verder) achteruitgaan.

### Winst voor VHR hangt vooral samen met omvang beleidsinspanningen

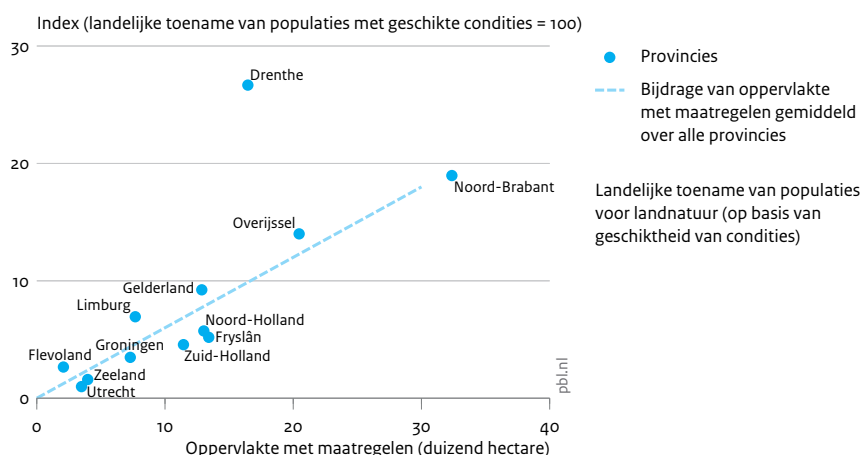
De bijdragen van individuele provincies aan de benodigde condities voor de landelijke VHR-doelen verschillen sterk (zie figuur 4.6). De verschillen blijken vooral samen te hangen met de omvang van hun beleidsinspanningen gemeten in hectares uitbreiding van het Natuurnetwerk en verbetering van de milieu- en watercondities. De provinciale verschillen in de uitgangssituatie, zoals het huidige voorkomen van VHR-soorten en leefgebieden, verklaren veel minder goed de provinciale verschillen in de bijdrage aan de condities voor de VHR-doelen. De provincies met de grootste voorgenomen beleidsinspanningen zoals Noord-Brabant, Overijssel en Drenthe, dragen daarom het meest hieraan bij. Het mogelijke effect hangt natuurlijk sterk af van de opgave per provincie, maar de opgave voor de VHR-doelstellingen is nog zo groot, dat er in elke provincie hiervoor nog winst is te boeken (zie paragraaf 4.3).

### Verbetering condities is vooral in grote natuurgebieden effectief

De bijdrage van de verschillende aanpakken in de provincies aan het verbeteren van de benodigde condities voor de landelijke VHR-doelen, hangt vooral samen met de omvang (aantal hectares met maatregelen) van de aanpak. De effectiviteit

Figuur 4.6

### Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

van de aanpak per hectare verschilt echter per provincie. De lijn in figuur 4.6 geeft de gemiddelde effectiviteit per hectare weer. Provincies die onder deze lijn liggen, zijn tot circa een derde minder effectief per hectare dan gemiddeld. De relatief grote bijdrage per hectare van Drenthe aan het verbeteren van de benodigde condities voor de landelijke VHR-doelstellingen springt het meest in het oog. Dit komt ten eerste omdat Drenthe maatregelen neemt in grootschalige natuurgebieden met een goede ruimtelijke samenhang. Hierdoor kunnen populaties van soorten sterk toenemen. Denk bijvoorbeeld aan het oplossen van verdroging in het Dwingelderveld of het Drents Friese Wold. Hier speelt de uitgangssituatie van het bestaan van dit soort gebieden dus wel een rol; zulke gebieden heeft niet elke provincie. Drenthe zet ten tweede, naast Noord-Brabant, in op grootschalige omvorming van bestaande natuur zoals het omvormen van dennenbos naar heide. Hiermee verbetert Drenthe de ruimtelijke condities door de versnippering van leefgebieden binnen het Natuurnetwerk op te lossen. Dit is bijzonder effectief.

### **Meerdere strategieën zijn effectief**

Er zijn verschillende combinaties van beleidsstrategieën mogelijk om de condities voor VHR-soorten te verbeteren, die effectief kunnen zijn (zie figuur 4.6). In hoofdstuk 2 zijn twee verschillende benaderingen onderscheiden. Aan de ene kant een aanpak die zich karakteriseert door een relatief grote inzet op het uitbreiden en verbeteren van de milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Denk hierbij aan de provincie Noord-Brabant. Aan de andere kant een aanpak die zich grotendeels richt op het verbeteren van de fysieke condities binnen de Natura 2000-gebieden, zoals in de provincie Overijssel. Opvallend is dat de potentiële effectiviteit (winst voor benodigde condities voor VHR-soorten per hectare) van de benadering in Overijssel maar iets hoger is dan die in Noord-Brabant (zie figuur 4.6). Dit lijkt deels te verklaren doordat de provincie Noord-Brabant veel winst behaalt met condities voor VHR-soorten buiten de Natura 2000-gebieden.

## **4.2 Uitvoeringspotentieel van provinciale beleidsstrategieën**

In paragraaf 4.1 hebben we gekeken naar het potentiële effect van het beleid op het halen van de VHR-doelen. Bij de inschatting hiervan gingen we ervan uit dat alles precies volgens plan verliep (planpotentieel). In de praktijk zullen dingen anders gaan dan gepland, omdat er knelpunten ontstaan of onvoorziene omstandigheden optreden. In deze paragraaf maken we daarom een inschatting van de potentiële effectiviteit, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van het provinciaal natuurbeleid in de praktijk (uitvoeringspotentieel). Voor het maken van deze inschatting zijn de belangrijkste kansen en risico's bij de uitvoering in de praktijk in beeld gebracht. We hebben hierbij vooral gekeken naar het realiseren van het Natuurnetwerk, het verbeteren van de milieu- en watercondities en de ondersteuning van het natuurbeheer.



Wegens de grote wijzigingen in het subsidiestelsel en de organisatie van het agrarische natuurbeheer en de recente datum van deze stelselvernieuwing konden we geen uitspraken doen over de uitvoerbaarheid van het agrarische natuurbeheer. Ten slotte is voor het behoud van natuurkwaliteit de inzet van handhaving en toezicht op naleving van natuurwetgeving een belangrijk instrument. Wegens gebrek aan informatie over deze uitvoering met nieuwe partijen in een nieuwe (bestuurlijke) context, hebben we hier geen uitspraken over gedaan.

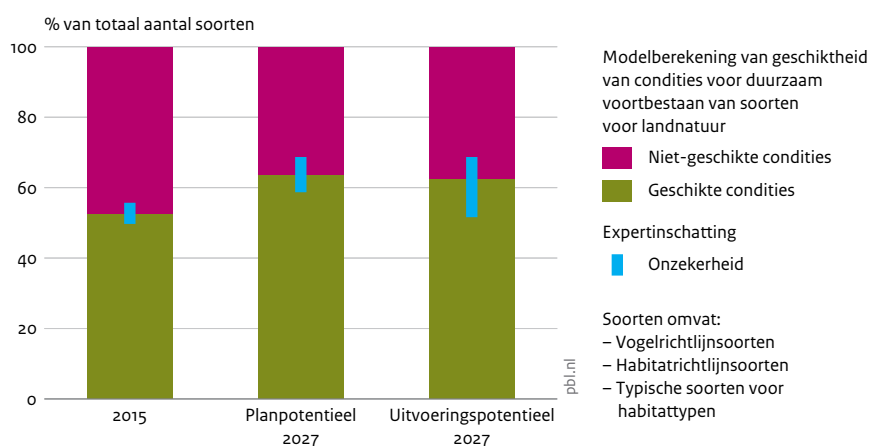
#### 4.2.1 Uitvoerbaarheid en effect op VHR-doelen

##### Realiseren planpotentieel vergt aanpak risico's in de praktijk

Om het planpotentieel met een VHR-doelbereik op land van 65 procent daadwerkelijk te verzilveren moeten provincies de voorgenomen plannen volledig realiseren. In de uitvoering speelt daarbij een aantal risico's, waardoor deze winst nog onzeker is (figuur 4.7). Zo zetten provincies met een grote PAS- en Natura 2000-opgave minder middelen en instrumenten in voor de realisatie van hun overige Natuurnetwerk. Daarnaast vormt de verwerving van laatste gronden, voordat provincies tot inrichting willen of kunnen overgegaan, een risico omdat in veel gevallen de medewerking van (agrarische) grondeigenaren ontbreekt. Ook sluiten sommige provincies bepaalde instrumenten uit voor het beschikbaar maken van grond, zoals onteigening en wettelijke herverkaveling en zetten ze vooral in op zelfrealisatie. Dit vormt een risico, omdat ze

Figuur 4.7

##### Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research

zo niet alle mogelijkheden benutten voor het uitvoeren van hun beleidsstrategieën en omdat voor zelfrealisatie vooralsnog een geringe belangstelling is. Verder blijkt het in de praktijk lastig om fysieke ingrepen ecologisch volledig goed uit te voeren (Turnhout et al. 2008). Als bijvoorbeeld het natuurbeheer op te grote schaal of te frequent wordt uitgevoerd kan dit minder effectief uitpakken voor te beschermen soorten, in het slechtste geval kunnen ze hierdoor zelfs verdwijnen.

Tegenover deze risico's staat ook een aantal kansen. Zo is er duidelijkheid over de opgave en wie ervoor aan de lat staat, de beschikbaarheid van middelen en instrumenten en de aanwezigheid van maatschappelijk draagvlak voor het beleid (zie hoofdstuk 2). De factoren die daarbij een rol spelen en hun effect, bespreken we in de volgende paragrafen in meer detail.

#### 4.2.2 Natura 2000 en PAS

##### **Prioriteit voor VHR verhoogt uitvoerbaarheid in Natura 2000-gebieden**

De provincies geven prioriteit aan het realiseren en verbeteren van de milieu- en watercondities in de Natura 2000-gebieden in hun Natuurnetwerk. Dit komt door de koppeling van rijksmiddelen aan de VHR-doelen en de afgesproken inspanningsverplichting van provincies voor realisatie van de VHR-doelen uit het Bestuursakkoord en het Natuurpact (zie paragraaf 5.1). Deze prioriteit betekent dat provincies voor deze gebieden meer capaciteit, middelen en instrumenten inzetten dan voor hun overige Natuurnetwerk. Extra aandacht is er voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit komt door het Programma Aanpak Stikstof (PAS, zie paragraaf 5.2). Een aantal provincies, zoals Overijssel, Noord-Brabant en Limburg, heeft hiervoor een aanzienlijke opgave. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geeft een impuls aan het herstel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Folkert et al. 2014). Ten eerste worden er meer kennis en middelen voor ingezet. Ten tweede is er meer bestuurlijke daadkracht vanwege het verplichtende karakter van de PAS. Ten derde is er meer draagvlak onder betrokken partijen, zoals LTO. Dit komt doordat de gebiedsanalyses duidelijkheid scheppen over de toekomst van de gebieden en omdat er ontwikkelruimte geboden wordt voor de landbouw.

Deze prioriteit voor Natura 2000-gebieden in het algemeen en voor PAS-gebieden in het bijzonder betekent een impuls voor het natuurherstel in deze gebieden. De prioriteit voor deze gebieden heeft als gevolg dat provincies vaak minder middelen en instrumenten inzetten voor het overige deel van het Natuurnetwerk. Dit is een risico voor de (tijdige) realisatie van het overige Natuurnetwerk. Dit effect tikt vooral door in provincies met een relatief grote Natura 2000/PAS-opgave en een grote ontwikkel-opgave voor het overige Natuurnetwerk, zoals Noord-Brabant.

##### **Natura 2000 en PAS risico voor de maatschappelijke betrokkenheid**

De keerzijde van Natura 2000 en vooral de PAS is het gebrek aan flexibiliteit bij de inhoudelijke invulling van de opgave. Bij de PAS speelt bovendien een tijdsdruk waarbinnen de opgave gerealiseerd moet zijn. De maatregelen en realisatietermijnen

zijn voor de PAS per gebied juridisch vastgelegd in een gebiedsanalyse. Er is daarom weinig ruimte voor innovatieve oplossingen die ontstaan bij de uitwerking in gebiedsprocessen (Fontein et al. 2017). Dit is een risico voor het maatschappelijk draagvlak in deze gebieden. Ook de andere Natura 2000-gebieden kennen juridische beperkingen voor de invulling van de inrichting en het beheer. Dit strakke juridische keurslijf maakt het onaantrekkelijk voor maatschappelijke partijen om te participeren en vormt dus een risico voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid.

### 4.2.3 Draagvlak voor realisatie

#### **Draagvlak bij manifestpartners kans voor realiseren opgave**

Er is meer dan voorheen draagvlak bij brede maatschappelijke coalities voor het realiseren van de opgave voor het Natuurnetwerk en de hiermee verbonden verbeteringen van water- en milieuecondities. Zogenaemde manifestpartners stemmen niet alleen in met realisatie maar willen vaak ook een actieve rol spelen in de uitvoering. De nieuwe uitvoeringsarrangementen waarbij externe partijen het gebiedsproces trekken, dragen zowel bij aan de maatschappelijke betrokkenheid bij als aan de uitvoerbaarheid van het natuurbeleid (zie paragraaf 3.1). Het commitment van maatschappelijke partners wisselt overigens wel sterk tussen provincies. In Noord-Brabant willen manifestpartners ook eigen middelen inzetten voor het realiseren van het Brabants Natuurnetwerk. Maar er zijn ook provincies waar maatschappelijke partners geen gezamenlijk manifest hebben ondertekend en slechts hebben gereageerd op de provinciale plannen.

Dit commitment betekent niet dat individuele grondeigenaren die door het beleid geraakt worden ook hun medewerking verlenen. In een groot deel van de provincies zijn de ‘makkelijke’ gronden voor natuur reeds verworven, en resteren nu de hectares waarvan provincies aangeven dat ze moeilijker beschikbaar te krijgen zijn. Vaak maken deze gronden onderdeel uit van een groter natuurgebied. Voor het op orde brengen van de milieue- en watercondities in dit gebied is verwerving gewenst dan wel noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan gronden die nodig zijn voor het verhogen van het grondwaterpeil.

Een belangrijke oorzaak van het moeizaam beschikking krijgen over grond is dat de betreffende (agrarische) grondeigenaren niet willen meewerken aan natuurontwikkeling. Dit is een risico voor het tijdig realiseren van de opgave. Bij het gebrek aan medewerking spelen factoren als gehechtheid aan de grond of niet willen verkopen aan de overheid. Ook kunnen de kosten voor verplaatsing te hoog zijn. Met het oog op ongeoorloofde staatssteun kan de provincie soms niet voldoende compensatie bieden om verkoop of bedrijfsverplaatsing aantrekkelijk te maken voor de betreffende grondeigenaren.

Een aantal provincies probeert dit op te lossen met een flexibele begrenzing van hun Natuurnetwerk. Hierbij wordt gekeken of de opgave op een andere locatie met een voldoende ecologische waarde kan worden ingevuld. Dit is echter voor Natura 2000 niet toepasbaar wegens de vastliggende begrenzing. Een andere mogelijkheid is om de

gronden niet te verwerven en alvast tot inrichting over te gaan in de rest van het gebied. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van het grondwaterpeil en het hanteren van een apart grondwaterniveau voor de nog niet aangekochte percelen. Dit is overigens lang niet altijd mogelijk.

#### 4.2.4 Inzet grondinstrumentarium

##### **Inzet op zelfrealisatie risicovol**

Provincies zetten verschillende grondinstrumenten in om de ontwikkelopgave vlot te trekken. Anders dan in het verleden toen verwerving en doorlevering aan eind-beheerders de voorkeursstrategie was, zetten veel provincies nu in op zelfrealisatie en beheer door particulieren, zodat niet tot verwerving overgegaan hoeft te worden. Zij verwachten dat door zelfrealisatie gronden sneller en goedkoper beschikbaar komen omdat er meer draagvlak voor is bij grondeigenaren. Ook kan zelfrealisatie bijdragen aan nieuwe verbindingen tussen natuur en economie (zie paragraaf 3.2). Vooral nog blijkt echter de belangstelling onder particulieren om zelf natuur te realiseren als dit gepaard gaat met functieverandering beperkt. Voor agrariërs is het omvormen van landbouwgrond naar natuur een verstrekkend besluit, met verregaande consequenties voor de bedrijfsvoering. De geboden compensatie blijkt vaak onvoldoende om het productieverlies te compenseren. Daarom experimenteren sommige provincies nu met nieuwe vormen van zelfrealisatie waarbij geen sprake is van functieverandering en

*Kavelruil Olst-Wesepe*



gezocht wordt naar andere vormen van compensatie (zie paragraaf 3.2). Er zijn nog geen concrete resultaten geboekt met deze experimenten. Gezien de beperkte belangstelling voor zelfrealisatie gebaseerd op functieverandering en de onzekerheden rond nieuwe vormen van zelfrealisatie lijkt een eenzijdige inzet op zelfrealisatie risicovol.

### **Provincies missen kansen door uitsluiten onteigening en herverkaveling**

Een andere mogelijkheid om de laatste gebieden te verkrijgen is door toepassing van dwingend instrumentarium. De meeste provincies hebben de mogelijkheid voor onteigening voor natuur opgenomen in hun grondbeleid, maar zijn zeer terughoudend in het daadwerkelijk toepassen ervan. Provincies willen het dwingende instrumentarium pas in laatste instantie toepassen, en meestal alleen voor gebieden waarop Europese verplichtingen rusten, zoals Natura 2000/PAS. Noord-Brabant, Utrecht en Gelderland bereiden al wel onteigeningsprocedures voor. Het instrument is een noodzakelijk sluitstuk als provincies agrariërs volledig schadeloos willen stellen voor het verkrijgen van hun grond, ook als uiteindelijk niet tot onteigening wordt overgegaan. De terughoudendheid bij de inzet van dit middel is niet zo vreemd omdat de inzet van onvrijwillige onteigening grote consequenties kan hebben voor de verhoudingen en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Nieuwe wettelijke herverkavelingen worden ook niet voorzien. Redenen zijn de vermeende lange duur van wettelijke herverkaveling en het verplichtende karakter (Boonstra et al. 2014). Het niet inzetten van deze instrumenten vormt een risico voor de voortgang, omdat provincies zo niet alle mogelijkheden benutten om de gronden beschikbaar te krijgen voor natuur.

## **4.2.5 Staatssteunregels en gelijkberechtiging**

### **Gelijkberechtiging kans voor maatschappelijke betrokkenheid**

Mede door de staatssteunregels is gelijkberechtiging het uitgangspunt geworden in het provinciaal natuurbeleid. Dit biedt kansen voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid omdat beheer nu niet langer is voorbehouden aan gevestigde natuurorganisaties; ook andere particuliere beheerders komen in beeld. Gronden zullen nu via open verkoop worden verkocht, waarbij alle beheerders hiervoor in aanmerking kunnen komen. Keerzijde is dat gelijkberechtiging lastiger is vorm te geven in gebiedsprocessen. Dit komt omdat de betrokkenheid van potentiële beheerders in een vroeg stadium vaak gewenst is. Om deze partijen te interesseren mag de provincie echter niet als voorheen al op voorhand afspraken maken over wie deze gebieden mag beheren.

Ook zijn provincies voorzichtiger bij het verkopen van reeds verworven gronden voor natuur omdat ze bang zijn voor juridische procedures. Dit speelt vooral als er in het verleden al vergaande afspraken zijn gemaakt over de doorlevering van gronden aan bepaalde beheerders en provincies die afspraken gestand willen doen. Deze onzekerheid heeft tot vertraging van de realisatie van het Natuurnetwerk geleid. Wanneer dit voortduurt kan het ook op langere termijn doorwerken.



### Staatssteunregels risico voor vertraging door marktconforme subsidies

Staatssteunregels zorgen er verder voor dat subsidies voor uitvoeringstaken marktconform moeten zijn. Doorvoeren van marktconformiteit kan echter leiden tot meer procedures en lagere subsidiebedragen met risico's voor het animo voor grondverkoop, functieverandering en bedrijfsverplaatsing. De landelijke afspraak dat partijen een eigen bijdrage van 15 procent moeten betalen voor de grondverwerving (de restwaarde van de grond) heeft vooral effecten voor de terreinbeherende organisaties (TBO's). Daar waar zij eerst grond 'om niet' in beheer kregen, moeten ze nu zelf een bedrag inbrengen. Verwacht wordt dat TBO's kritischer keuzes zullen gaan maken in welke gebieden zij willen beheren. Staatbosbeheer heeft bovendien aangegeven niet mee te doen aan open aanbestedingen wegens gebrek aan eigen middelen. In de toekomst zal in toenemende mate gebruik gemaakt gaan worden van een werkelijke (economische) restwaarde van de gronden. Dit knelpunt zal onder invloed van deze ontwikkeling toe kunnen nemen omdat de werkelijke restwaarde naar verwachting vaak hoger zal zijn dan 15 procent.

### 4.2.6 Financiën

#### Op korte termijn financiën grotendeels in lijn opgave

De meeste provincies hebben voldoende middelen gereserveerd voor de ontwikkelopgave en het natuurbeheer. Een aantal provincies vult de middelen van het Natuurpact, incidenteel dan wel structureel, aan met eigen middelen.

*Konikpaarden zorgen voor natuurbeheer in de Oostvaardersplassen*



### **Risico's door onvoorziene kosten opgave en financiering natuurbeheer**

Een mogelijk risico voor de provincies is dat de kosten verbonden aan de ontwikkelopgave in de praktijk hoger uitpakken. Dat kan bijvoorbeeld door onvoorziene kosten en/of kostenopdrijvende effecten van procedures (onteigening) of bedrijfsverplaatsingen voor het realiseren van de ontwikkelopgave. Sommige provincies, zoals Overijssel, hebben hiervoor extra financiële middelen gereserveerd. Voor andere provincies bestaat het risico dat het budget onvoldoende blijkt te zijn.

Een ander risico is de financiering van het natuurbeheer. Verschillende provincies geven aan dat de middelen van het Rijk onvoldoende zijn om alle subsidies voor natuurbeheer te verstrekken. Bovendien geven de terreinbeheerders aan dat recreatietoeslag – voor beheer van recreatie voorzieningen – hierbij te laag is. Bij dit alles speelt dat onzeker is hoe de uitgaven (kostprijsontwikkeling en prijsindexering natuurbeheer) en inkomsten (Provinciefonds) zich de komende jaren ontwikkelen. De provincies zijn (voor de korte termijn) verplichtingen aangegaan met de terreinbeheerders over het beheer. Als er tekorten zijn voor de financiering van natuurbeleid, zal dit daarom vooral ten koste gaan van de ontwikkelopgave.

## **4.3 Vergroten doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn**

### **In elke provincie nog veel winst voor VHR-soorten mogelijk**

Door de beleidsinspanningen van de provincies neemt het aantal VHR-soorten met geschikte condities toe tot circa 65 procent. Er resteert daarmee nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. Dat zijn soorten als de duinpieper, velduil, grote vuurvliender, grote ijsvogelvliender, tweekleurig hooibeestje, ronde zegge en kleine biesvaren.

Elke provincie kan nog winst boeken voor VHR-soorten door het verbeteren van de milieu- en watercondities voor deze natuur (zie figuur 4.8). Zo kunnen provincies de slechte condities voor VHR-soorten in Natura 2000-gebieden aanpakken. Het gaat dan vooral om gebieden die in de huidige beleidsstrategieën nog (deels) ontbreken, zoals duingebieden, het Lauwersmeer, het oostelijke deel van de Peelgebieden. Het kan ook gaan om gebieden in het overige Natuurnetwerk, waar kansen liggen voor VHR-soorten (zoals de Utrechtse Heuvelrug). Provincies met een hoge stikstofdepositie, zoals Noord-Brabant en Gelderland, kunnen nog veel winst behalen met tijdelijke herstelmaatregelen, maar op de langere termijn is voor duurzame instandhouding ook een reductie van emissies nodig. Noord-Brabant en Limburg zetten in op stikstofbronbeleid voor de veehouderij. Dit kunnen andere provincies ook oppakken. Voor duurzame niveaus van stikstof op natuur is gecoördineerd bronbeleid nodig op Europees, nationaal en regionaal niveau.

Daarnaast liggen binnen grotere natuurgebieden, zoals de Veluwe, de duinen en de Utrechtse Heuvelrug, nog kansen om met omvorming versnippering van leefgebied op te lossen en extra winst voor VHR-soorten te boeken. Zo kunnen provincies inzetten op het met elkaar verbinden van bijvoorbeeld kleine heidegebieden, natuurlijke graslanden, zandverstuivingen en venen binnen boscomplexen.



Ten slotte kunnen provincies het agrarische natuurbeheer meer richten op specifieke soorten in het agrarische gebied en op het verbeteren van de milieu- en watercondities rondom het Natuurnetwerk. Hiermee kan dit beheer effectiever worden dan met de huidige insteek, die vooral gericht is op behoud van (VHR-)soorten.

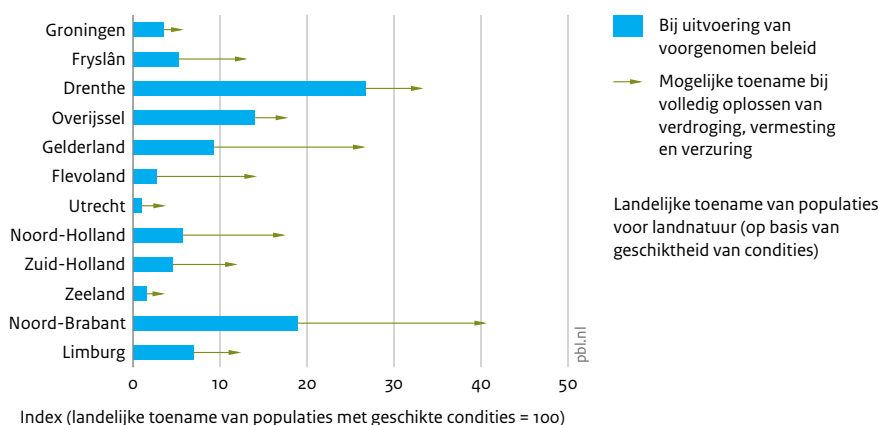
Als alle milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk duurzaam zijn, dan neemt het aantal VHR-soorten met geschikte condities naar verwachting met meer dan 20 procentpunten toe tot ruim 75 procent (zie figuur 4.9). De grootste winst (circa 50 procent) is naar verwachting te behalen als de provincies de verdroging aanpakken. Het oplossen van vermessing en verzuring kan ook zorgen voor een kwart van de potentiële winst. Wanneer naast de milieu- en watercondities ook de versnippering (zoals het met elkaar verbinden van heidegebieden) binnen de beoogde natuur wordt opgelost dan neemt het aantal VHR-soorten met geschikte condities naar verwachting toe tot maximaal 80 procent (zie figuur 4.9).

#### VHR-opgave vergt verduurzaming van de landbouw

Deze toename in doelbereik naar 80 procent vergt beleid dat grotendeels een voorzetting is van het beleid dat provincies nu in het kader van het Programma Aanpak

Figuur 4.8

#### Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

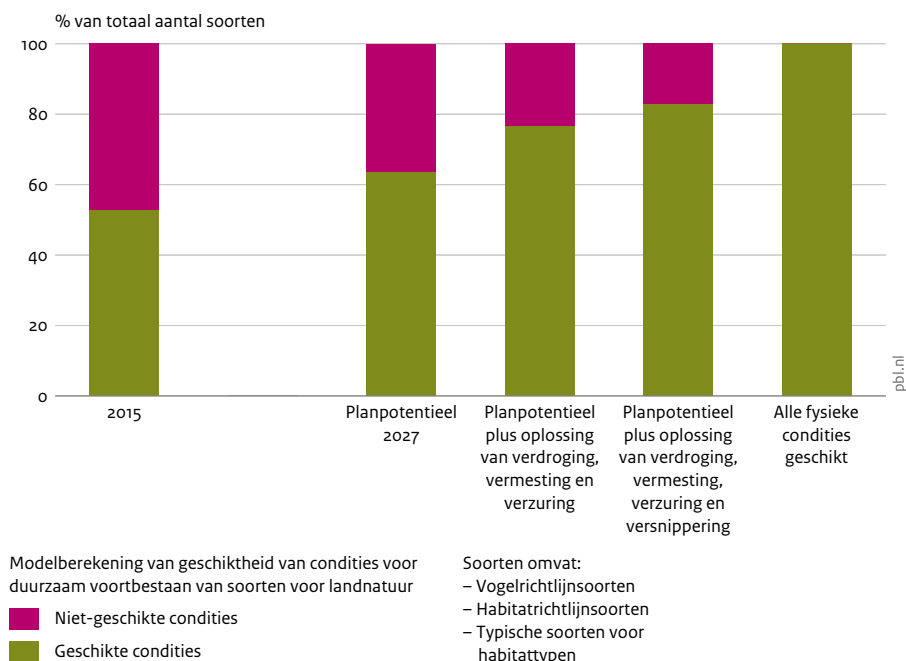
Stikstof uitvoeren, maar dan ook voor de rest van het Natuurnetwerk. Deze optie vereist een verdergaande verduurzaming van de landbouw in de betreffende gebieden, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem (PBL 2016) en de lopende uitvoeringsprocessen. Dit doet daarmee afbreuk aan de ambities voor het koppelen van natuur aan economie en het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Daarnaast zullen de provincies voldoende middelen en dwingend instrumentarium moeten inzetten om de condities aan te pakken. Deze optie lijkt in de huidige bestuurlijke verhoudingen niet haalbaar, omdat in tegenstelling tot de PAS- en Natura 2000-opgave voor deze gebieden een juridisch kader en middelen ontbreken.

### Volledige realisatie vergt natuurbeleid buiten Natuurnetwerk

Voor volledige realisatie van de VHR-doelstellingen is het Natuurnetwerk te klein; hiermee kan maximaal 80 procent van de VHR-soorten op het land geschikte condities krijgen om duurzaam voort te bestaan (zie figuur 4.9). Voor volledige realisatie is meer leefgebied nodig voor VHR-soorten. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten van het Natuurnetwerk, meer natuur in de stad of het combineren van functies. Het gaat daarbij om een zeer gevarieerde groep aan soorten zoals de velduil, de duinpieper of de grote vuurvliinder. Voor sommige soorten zijn grote oppervlaktes nodig voor hun duurzaam

Figuur 4.9

### Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn bij verbetering van fysieke condities



voortbestaan in Nederland. Dit betreft bijvoorbeeld de velduil of de duinpieper waarbij ook samenwerking met buurlanden voor de hand ligt. Voor andere soorten kan ook leefgebied gerealiseerd worden door extensivering van agrarisch gebruik, zeker als dit gebeurt in de nabijheid van bestaande leefgebieden.

Natuur op uitnodiging kan op termijn een perspectief vormen voor het ontwikkelen van natuur buiten het Natuurnetwerk (zie paragraaf 3.4). Als provincies deze strategie verder ontwikkelen kan dit leiden tot extra natuurontwikkeling. Deze strategie biedt daarbij zowel kansen voor het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid, het met elkaar verbinden van natuur en economie, als voor de VHR-doelstellingen.

### **Realisatie VHR vergt een gecoördineerde aanpak**

De VHR hebben landelijke doelstellingen, maar de realisatie hiervan is geen optelsom van de doelen van de individuele Natura 2000-gebieden in alle provincies. De opgave hiervoor is veel groter, maar de verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze opgave is niet belegd. Provincies en het Rijk kunnen efficiënter en effectiever aan deze doelen werken door gezamenlijk af te spreken wie wat doet om de VHR-doelen op te pakken. Dit wordt belangrijker naarmate het doelbereik dichterbij komt, maar kan voor bepaalde soorten nu ook al effectiever en efficiënter zijn.

*Voorbeeld van een KRW-maatregel: vispassage in de Beerze, Noord-Brabant*



## 4.4 Bijdrage natuurbeleid aan KRW-doelstellingen

In de vorige paragrafen is gekeken naar de bijdrage van het natuur- en waterbeleid aan de VHR-doelen. Het Rijk en de provincies willen met het Natuurpact zoveel mogelijk synergie bereiken tussen de natuur- en waterdoelen. Het met elkaar verbinden van het waterbeleid uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en natuurmaatregelen en -doelen gaat echter niet vanzelf. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen (zie paragraaf 5.3). In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin het natuurbeleid bijdraagt aan de KRW-doelen en welke kansen er zijn voor een vergroting van de synergie tussen water- en natuurbeleid.

### **Vooral rond KRW-wateren draagt natuurbeleid bij aan KRW-doelstellingen**

In en rond de regionale KRW-oppervlaktewateren bestaat een grote synergie tussen het voorgenomen water- en natuurbeleid. Provincies dragen met het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk ook bij aan de KRW-doelstellingen van regionale oppervlaktewateren. Een groot deel (circa 85 procent) van de fysieke maatregelen voor de natuur in en rond deze wateren is ook opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen (KRW-plannen). Het gaat hierbij om maatregelen als natuurvriendelijke oevers, het hermeanderen van beken of vispassages bij stuwen; maatregelen waarvoor vooral de waterschappen verantwoordelijk zijn. De bijdrage van het natuurbeleid is hierbij niet apart te onderscheiden, doordat provincies het natuur- en waterbeleid in veel gebieden met elkaar combineren. De inrichtingsmaatregelen dragen voor een groot deel (circa 90 procent) bij aan de verwachte kwaliteitsverhoging van waterplanten, macrofauna en vissen die een onderdeel zijn van de overkoepelende biologische KRW-doelstelling. Naar verwachting zal het aandeel regionale oppervlaktewateren dat aan alle biologische eisen van de KRW-doelstelling voldoet, toenemen van 3 procent nu tot 15 procent in 2027 (Van Gaalen et al. 2016). Naast inrichting- en beheermaatregelen is deze verbetering het gevolg van emissiereductie van stikstof en fosfor bij rioolwaterzuiveringsinstallaties.

### **In beïnvloedingsgebieden van KRW-wateren kansen voor vergroten synergie**

Er is meer synergie mogelijk buiten de regionale KRW-wateren in gebieden (beïnvloedingsgebieden) die effect hebben op deze wateren. Hier dragen provincies met het verbeteren van de milieu- en watercondities<sup>2</sup> en het realiseren van het Natuurnetwerk ook bij aan de KRW-doelstellingen. Circa 30 procent van de voorgenomen maatregelen vanuit het provinciaal natuurbeleid is ook opgenomen in het KRW-beleid en draagt zo bij aan de waterkwaliteit van KRW-wateren. De bijdrage van het natuurbeleid is hierbij ook niet apart te onderscheiden, doordat provincies het natuur- en waterbeleid in veel gebieden met elkaar hebben geïntegreerd. Als provincies in hun natuurbeleid meer rekening houden met de KRW-doelstellingen, dan kan de overige 70 procent aan natuurmaatregelen ook bijdragen aan de KRW-doelen. Zo kan de waterkwaliteit toenemen door natuurontwikkeling op landbouwgronden in beïnvloedingsgebieden waardoor de emissie van stikstof en fosfor naar het water afnemen, of kan verhoging van het waterpeil in het gebied bijdragen aan een natuurlijker hydrologie van het KRW-water. Dit zou in circa 60 procent van de KRW-wateren kunnen bijdragen aan de KRW-doelen.

Er lijken ook kansen te liggen voor bijdragen aan de KRW vanuit het agrarische natuurbeheer, afhankelijk van de omvang en het type beheer. Informatie over dit beheer in de beïnvloedingsgebieden ontbreekt. Naar verwachting zullen agrariërs zich vooral richten op weide- en akkervogelbeheer gericht op vegetatiebeheer zoals later maaien. Het aandeel beheerpakketten om milieucondities te verbeteren (bijvoorbeeld door verminderde mestgift of vernatting) is nu beperkt. Zulk beheer kan wel bijdragen aan de KRW-doelen. Zo kan een beperking van mest en gewasbeschermingsmiddelen bij ecologisch waardevolle graslanden bijdragen aan KRW-doelstellingen.

## 4.5 Conclusies

Met het provinciaal natuurbeleid, het KRW-beleid en het stikstofbronbeleid neemt het VHR-doelbereik op land volgens planpotentieel toe van circa 55 procent in 2015, naar circa 65 procent in 2027. Provincies zorgen met het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de grootste bijdrage (ruimt 80 procent) hieraan.

Provincies boeken de winst voor het VHR-doelbereik vooral door inzet op de PAS- en overige Natura 2000-gebieden. Dit is een effectieve strategie omdat hier de meeste winst voor biodiversiteit te boeken is. Aan de andere kant beperken de juridische kaders van de VHR en de PAS wel de mogelijkheden om maatschappelijke organisaties te betrekken bij dit beleid.

Het realiseren van de potentiële winst in VHR-doelbereik gaat niet vanzelf. Er is daarbij een aantal risico's voor de uitvoering in de praktijk. Een belangrijk risico is dat provincies minder instrumenten, middelen en capaciteit inzetten op het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Ook vormt de verwerving van laatste gronden voordat provincies tot inrichting willen of kunnen overgegaan een risico. In veel gevallen ontbreekt namelijk de medewerking van (agrarische) grondeigenaren. Verder vormen de nieuwe werkwijzen en regels die voortkomen uit staatssteunregels en gelijkberechting, een bron voor vertraging. Bovendien is een risico dat provincies zeer terughoudend zijn met de inzet van onteigening of dit instrument zelfs uitsluiten, en vooral inzetten op zelfrealisatie terwijl de belangstelling daarvoor nog beperkt is. Daarnaast blijkt het in de praktijk lastig de fysieke ingrepen volledig op de juiste ecologische wijze uit te voeren. Er zijn ook kansen, omdat de beleidsopgave wel duidelijker is dan in het verleden, er meer medewerking is van maatschappelijke partijen en de ambities beter overeenkomen met de beschikbare middelen.

De VHR hebben landelijke doelstellingen, maar de volledige realisatie hiervan is geen optelsom van de doelen van de individuele Natura 2000-gebieden in alle provincies. Naast het inzetten op Natura 2000-gebieden, overig Natuurnetwerk en de kerngebieden agrarisch natuurbeheer zal vaak nog aanvullend soortenbeleid nodig zijn. De verantwoordelijkheid voor een volledige realisatie van de VHR-doelstellingen is echter niet duidelijk belegd. Provincies en het Rijk kunnen efficiënter en effectiever aan deze doelen werken door gezamenlijk af te spreken wie wat doet om de VHR-doelen op te pakken.



Provincies en het Rijk kunnen nog veel winst boeken voor de VHR-doelen met het verder verbeteren van de ruimte-, milieu- en watercondities in hun Natuurnetwerk. Als alle fysieke condities duurzaam zouden zijn, dan kan het VHR-doelbereik op land toenemen naar circa 80 procent. Deze optie staat echter op gespannen voet met de nieuwe ambities en huidige uitvoeringsprocessen, aangezien dit verdergaande verduurzaming van de landbouw in de betreffende gebieden vergt.

Provincies kunnen het agrarische natuurbeheer effectiever inzetten op VHR-soorten door het meer te richten op het verbeteren van de milieu- en watercondities hiervoor. Verder kunnen ze nog winst boeken door het natuur- en waterbeleid meer te integreren. Dit kan zowel bijdragen aan de KRW- als de VHR-doelen. Ten slotte kan het stikstof-bronbeleid van de Europese Unie, het Rijk en de provincies nog veel bijdragen aan VHR-doelbereik, temeer omdat een deel van het gebiedsgerichte beleid voor bestrijding van de effecten van stikstofbelasting slechts een tijdelijk effect heeft.

## Noten

- 1 Inclusief voorzetting van het niet gesubsidieerde natuurbeheer
- 2 De bijdrage van het natuurbeleid voor de PAS aan de KRW-doelen is gering. Dit komt omdat de omvang van PAS-maatregelen in het beïnvloedsgebied van KRW-water vaak klein is.

*Overleg in de polder de Ronde Hoep over het verbeteren van de watercondities voor weidevogels*



# Gemeenschappelijke kaders

Bij de ontwikkeling en uitvoering van hun natuurbeleid hebben de provincies te maken met wettelijke en beleidskaders die voor hen allen gelden. Het gaat hierbij om Europese kaders, rijkskaders en gemeenschappelijke afspraken tussen de twaalf provincies onderling en tussen de provincies en het Rijk. Denk bijvoorbeeld aan de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet en de afspraken tussen Rijk en provincies in het Natuurpact over middelen en ambities. Deze kaders vormen de randvoorwaarden waarbinnen de provincies hun beleidsstrategieën vormgeven, maar beïnvloeden ook de effectiviteit van beleid. Kaders kunnen het provinciaal natuurbeleid en de uitvoering ervan zowel belemmeren als vooruithelpen. Tijdige signalering van de impact van deze kaders op de effectiviteit van beleid is daarom belangrijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de wisselwerking tussen de wettelijke en beleidskaders en het provinciaal beleid. We beperken ons hierbij tot de kaders die bij uitstek invloed (kunnen) uitoefenen op de inhoud en effectiviteit van het provinciaal natuurbeleid: de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de nieuwe Wet natuurbescherming, het Programma Aanpak Stikstof (PAS), de Kaderrichtlijn Water (KRW), de financiële afspraken tussen Rijk en provincies, de staatssteunregels en de waterveiligheidskaders. Hierbij zijn de eerste vier kaders bedoeld om het natuurbeleid (mede) richting te geven. De staatssteunregels en waterveiligheidskaders komen van 'buiten': ze zijn gericht op andere beleidsdoelen maar oefenen wel invloed uit op het natuurbeleid. We bespreken hiervan steeds de inhoud en het effect op de provinciale beleidsontwikkeling en -uitvoering. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op Fontein et al. (2017).

## 5.1 Vogel- en Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming

### 5.1.1 Inhoud kader

#### **Vogel- en Habitatrichtlijn belangrijk Europees kader voor natuurbescherming**

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) vormen een belangrijk kader voor het Nederlandse natuurbeleid. Het doel van beide richtlijnen is om aangewezen soorten en leefgebieden in Europa duurzaam te laten voortbestaan. De richtlijnen omvatten lijsten met natuurlijke habitattypen en dier- en plantensoorten. Onder de VHR



moeten lidstaten gebieden (beschermingszones) aanwijzen, die samen het Natura 2000-netwerk vormen, en maatregelen nemen ter bescherming van de instandhouding van de VHR-soorten en -habitats. De VHR bevatten verder een strenge procedure voor het toetsen van plannen en projecten die mogelijk effect hebben op deze soorten en habitats (de Habitattoets).

### **Vogel- en Habitatrichtlijn verankerd in Wet natuurbescherming**

De VHR zijn in Nederland vanaf 1 januari 2017 verankerd in de Wet natuurbescherming. Dit is de opvolger van de Flora- en faunawet (Ffw), de Natuurbeschermingswet en de Boswet. De wet regelt hoe in heel Nederland moet worden omgegaan met beschermde VHR-soorten en hoe er moet en mag worden gehandeld in en rondom natuurgebieden, waaronder de Natura 2000-gebieden. De wet biedt voor het Rijk en de provincies de juridische basis voor onder andere het aanwijzen van te beschermen natuurgebieden, het opstellen van beheerplannen, vergunningverlening en toezicht.

### **Provincies hebben inspanningsverplichting voor uitvoeren VHR-maatregelen**

De Wet natuurbescherming (en eerder de Natuurbeschermingswet) legt de bevoegdheid tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden bij de minister van Economische Zaken. Deze ziet verder toe op de staat van instandhouding van de aangewezen soorten en habitats en verstrekt hierover informatie aan de Europese Commissie (resultaatverplichting). De Gedeputeerde Staten zijn verplicht om een beheerplan op te stellen voor de meeste Natura 2000-gebieden. Het beheerplan geeft aan welk gebruik is toegestaan en waarvoor een vrijstelling of ontheffing nodig is. Het bevat verder de nodige instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor aangewezen soorten en habitat-typen en de beoogde resultaten van de maatregelen. De Gedeputeerde Staten worden met de nieuwe wet ook verantwoordelijk voor en verplicht tot de uitvoering van deze maatregelen. Dit betekent dat provincies een inspanningsverplichting hebben om de maatregelen uit te voeren, en deze ook dwingend kunnen opleggen. Het regime voor de beoordeling van plannen en projecten in Natura 2000-gebieden, de Habitattoets, blijft hetzelfde als in de Natuurbeschermingswet.

### **Provincies moeten Natuurnetwerk begrenzen**

De wet verplicht provincies verder om gebieden aan te wijzen voor het Natuurnetwerk en stelt dat de provincie beschermingsregels hiervoor moet opnemen in de provinciale verordening. Provincies kunnen ook 'bijzondere provinciale natuurgebieden' en 'bijzondere provinciale landschappen' buiten het Natuurnetwerk aanwijzen. Beschermde Natuurmonumenten vervallen als categorie ten opzichte van de Natuur-beschermingswet, en de minister houdt de verantwoordelijkheid om Nationale Parken aan te wijzen.

### **Actieve en passieve soortenbescherming nu bij provincies**

De wet omvat verder een zorgplicht voor Gedeputeerde Staten, die inhoudt dat provincies actief maatregelen nemen om soorten (en habitats) in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Deze actieve soortenbescherming heeft betrekking

op zowel VHR-soorten als Rode Lijstsoorten. Omdat de soorten ook buiten het Natuurnetwerk kunnen voorkomen, is de actieve soortenbescherming niet beperkt tot dat netwerk. De zorgplicht is te zien als een inspanningsverplichting; jurisprudentie geeft echter aanleiding tot verschil van mening hierover.

Naast actieve soortenbescherming zijn provincies met de nieuwe wet verantwoordelijk geworden voor de passieve soortenbescherming. Provincies moeten ontheffingen en vrijstellingsregels opstellen voor het verbod op verstoren of doden van beschermde soorten. De Wet natuurbescherming maakt daarbij onderscheid tussen beschermingsregimes voor de VHR-soorten en die voor andere soorten. Voor de VHR-soorten gelden strenge regels; provincies kunnen de bescherming alleen opheffen als er grote maatschappelijke belangen in het geding zijn. Voor 'andere soorten' kunnen provincies ook voor andere belangen ontheffingen of vrijstellingen van de verbodsbepalingen verlenen, bijvoorbeeld in het kader van ruimtelijke ingrepen.

### **Programma Aanpak Stikstof geregeld in Wet natuurbescherming**

In de uitvoeringsregelgeving van de Wet natuurbescherming zijn ten slotte de bepalingen opgenomen over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Doel van dit programma is het vlottrekken van vergunningverlening aan agrarische bedrijven in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (de zogenoemde PAS-gebieden) en het verbeteren van de natuurkwaliteit van deze gebieden. De PAS en zijn effecten bespreken we in paragraaf 5.2.

## **5.1.2 Effect Vogel- en Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming op provinciaal natuurbeleid**

### **Belang Vogel- en Habitatrichtlijn voor provinciaal natuurbeleid toegenomen**

De VHR zijn bepalend voor de inhoud van het Nederlandse natuurbeleid.

De aandacht voor bescherming van specifieke soorten en habitats en Natura 2000-gebieden komt rechtstreeks voort uit de Europese richtlijnen. Provincies hebben sinds de decentralisatieafspraken in het Bestuursakkoord en het Natuurpact een inspanningsverplichting voor het realiseren van de VHR-doelen. Ook is overeengekomen de beschikbare rijksmiddelen hiervoor in te zetten. Deze inspanningsverplichting is wettelijk verankerd in de Wet natuurbescherming.

De mate waarin provincies focussen op VHR-doelen of daarnaast nog andere doelen nastreven en gebieden willen beschermen, varieert overigens wel. Bij de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) hebben sommige provincies ervoor gekozen die vrijwel te beperken tot Natura 2000-gebieden, andere kozen voor een (bescheiden) plus op hun netwerk. Twee provincies (Noord-Brabant en Noord-Holland) besloten hun oorspronkelijke EHS te handhaven. De Wet natuurbescherming biedt ruimte voor een ruimere begrenzing en zelfs voor het aanwijzen van bijzondere provinciale natuur-gebieden en landschappen buiten het Natuurnetwerk.

### **Natura 2000 krijgt prioriteit in uitvoering**

Alle provincies concentreren hun uitvoeringsinspanningen vooral op de Natura 2000- en KRW-gebieden. Ook het agrarische natuurbeheer is sterker dan in het verleden gericht op VHR-soorten en hun leefgebieden. In het algemeen hebben de inspanningsverplichting en de daaraan gekoppelde financiële afspraken uit het Natuurpact dus geleid tot een versmalling van het provinciaal natuurbeleid en een sterkere concentratie op het realiseren van de VHR-doelen.

### **Mogelijkheden procesnatuur beperkt door VHR-instandhoudingsdoelen**

Soms leveren de statische instandhoudingsdoelen van de Habitatrichtlijn spanningen op met het streven van provincies naar meer robuuste systemen en het toestaan van natuurlijke processen. De Habitatrichtlijn vereist dat verslechtering wordt voorkomen en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke kenmerken van een gebied. De gewenste dynamiek zou kunnen leiden tot verlies van bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten (Broekmeyer et al. 2016). Dit leidt ertoe dat de provincies weinig mogelijkheden hebben voor het toepassen van procesnatuur in Natura 2000-gebieden (zie ook paragraaf 3.3).

### **Spanning met betrekken nieuwe actoren**

Ook is er spanning tussen de VHR-doelen en het streven naar meer maatschappelijke betrokkenheid. Maatschappelijke partijen, zoals natuur- en landbouworganisaties, zijn

*Patrijzen in Noord-Brabant: een beschermde soort in de Vogelrichtlijn*



in het algemeen goed betrokken bij de beheerplanprocessen en uitvoering van Natura 2000-opgaven, soms ook in nieuwe rollen als gebiedsregisseur (zie ook paragraaf 3.1). Vooral het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heeft tot meer commitment geleid bij de georganiseerde landbouw (zie verder paragraaf 5.2).

Er zijn echter weinig mogelijkheden voor nieuwe actoren, zoals burgers of ondernemers, om een rol te spelen bij de ontwikkeling of het beheer van Natura 2000-gebieden. Provincies zijn huiverig om uitvoeringstaken bij nieuwe partijen neer te leggen, wegens hun gebrek aan ervaring en slagkracht. De overtuiging overheerst dat burgerinitiatieven door hun focus op beleefbare of gebruiksnatuur zich slecht verhouden tot de beoogde kwetsbare natuur in de Natura 2000-gebieden. Ook zou er onder burgers weinig animo zijn om een rol te spelen (Kamphorst et al. 2015).

### **Zorgplicht om soorten te beschermen stimulators voor provinciaal soortenbeleid**

De zorgplicht uit de nieuwe Wet natuurbescherming om soorten te beschermen, ongeacht waar ze voorkomen, leidt verder tot hernieuwde aandacht van provincies voor actief soortenbeleid. De provincie kan door de rechter in gebreke worden gesteld als zij haar zorgplicht onvoldoende nakomt. De uitspraak van het zogenoemde ‘otterarrest’, waarin een Nederlandse civiele rechter heeft geoordeeld dat het Rijk zijn zorgplicht voor de otter te weinig is nagekomen, zorgt voor een extra stimulator. Provincies onderzoeken welke soorten ze moeten beschermen en of aanvullende maatregelen nodig zijn, naast het beheer van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer.

De Wet natuurbescherming biedt verder ruimte om passieve en actieve soortenbescherming aan elkaar te koppelen, omdat beide straks onder verantwoordelijkheid van de provincie vallen. Via actief soortenbeleid kunnen provincies zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van soorten, waardoor ze meer ruimtelijke ontwikkelingen kunnen toestaan in het passieve beschermingsspoor (via vergunningverlening en ontheffingen). Dit biedt nieuwe kansen voor het met elkaar verbinden van economie en natuur. Vooralsnog vormt de vrees voor problemen met vergunningverlening voor toekomstige bedrijfsontwikkelingen echter een belemmering voor ondernemers om initiatieven te nemen voor natuur, bijvoorbeeld in het kader van Natuur op uitnodiging (zie paragraaf 3.4).

Ondanks deze stimulators uit de VHR en de Wet natuurbescherming is de aandacht voor aanvullend actief soortenbeleid bij provincies nog beduidend minder dan die voor de realisatie van het Natuurnetwerk en de kerngebieden agrarisch natuurbeheer.

## 5.2 Programma Aanpak Stikstof

### 5.2.1 Inhoud kader

#### **Programma Aanpak Stikstof koppelt economische ontwikkeling aan natuurherstel**

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) koppelt ruimte voor natuurherstel aan ruimte voor vergunningen voor economische activiteiten in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (PAS-gebieden) en is vanaf 1 juli 2015 van kracht. De PAS is verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en vanaf 1 januari 2017 in de Wet natuurbescherming (zie paragraaf 5.1). Aanleiding voor het programma zijn de achteruitgang van de natuur in deze gebieden door een overschot aan stikstof en problemen met de vergunningverlening aan agrarische bedrijven in de nabijheid die willen uitbreiden. Om natuurherstel mogelijk te maken en de vergunningverlening vlot te trekken, treft het Rijk in het kader van de PAS bronmaatregelen die de algehele Nederlandse stikstofdepositie terugdringen. Tegelijkertijd treffen provincies in de stikstofgevoelige natuurgebieden herstelmaatregelen die het effect van de aanwezige stikstof tenietdoen of verminderen. Deze herstelmaatregelen betreffen voor een groot deel tijdelijk herstelbeheer, waarbij een teveel aan stikstof uit het gebied wordt verwijderd door bijvoorbeeld plaggen of maaien.

Daarnaast gaat het om structurele herstelmaatregelen om de watercondities voor natuur te verbeteren. Het gaat hierbij om hydrologische ingrepen waarvoor vaak extra

*Het natuurgebied Fochteloërveen in Drenthe is opgenomen in het Programma Aanpak Stikstof*



grond nodig is. Denk aan het ontwikkelen van natte natuurgebieden die als bufferzones dienen tussen natuur- en landbouwgebieden.

De gedachte achter de PAS is dat de natuur door het treffen van deze bron- en herstelmaatregelen dusdanig herstelt dat er tegelijkertijd ontwikkelingsruimte ontstaat voor nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten. Die ontwikkelingsruimte gaat naar prioritaire projecten, zoals wegruitbreidingen of industrieterreinen en naar individuele ondernemers – vooral melkveehouders – die willen uitbreiden en daartoe een vergunning aanvragen. De provincies handelen deze aanvragen af.

### **Gebiedsanalyses geven inzicht in herstelmaatregelen ...**

Om scherp te krijgen welke herstelmaatregelen moeten worden getroffen, hebben provincies per PAS-gebied gebiedsanalyses opgesteld. Hierin staan de basisgegevens van het gebied, de voorgestelde herstelmaatregelen en een ecologisch oordeel: zijn de maatregelen voldoende om in combinatie met de beoogde depositiedaling voor natuurherstel te zorgen? De provincies dienen dit herstel in drie periodes van zes jaar te realiseren, waarbij de lat steeds hoger komt te liggen. Alleen als het oordeel over de voorgestelde maatregelen positief is, mag de provincie voor het betreffende PAS-gebied (op voorhand) vergunningen verlenen.

### **... maar behoeven verdere uitwerking**

De financiering van de herstelmaatregelen komt grotendeels van het Rijk. Provincies moeten er ten eerste voor zorgen dat de herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Lukt dat niet, dan lopen zij op termijn het risico dat de ontwikkelingsruimte in gevaar komt omdat het toegezegde natuurherstel uitblijft. Daartoe dienen ze de herstelmaatregelen vast te leggen in de beheerplannen van de betreffende PAS-gebieden. Daarvoor is nadere uitwerking nodig, omdat de gebiedsanalyses relatief abstracte maatregelen bevatten. Ten tweede moeten ze de herstelmaatregelen monitoren en indien nodig voor bijsturing zorgen. Ten slotte zorgen de provincies voor de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Over de wijze van uitgifte zijn in IPO-verband nadere afspraken gemaakt. Noord-Brabant stelt aanvullende regels. Zo geeft deze provincie de ruimte die ze beschikbaar heeft gefaseerd uit, dat wil zeggen ieder jaar ongeveer 16 procent van de beschikbare hoeveelheid. Hiermee wil de provincie een gelijkmatiger stijging van de stikstofbelasting van de PAS-gebieden bewerkstelligen. Daarnaast heeft Noord-Brabant besloten om voor een aantal zeer kwetsbare PAS-gebieden, voornamelijk gelegen in het zuidoosten van de provincie, vrijwel geen ontwikkelingsruimte (0,05 mol per project) beschikbaar te stellen. Volgens de provincie laat de toestand van de betreffende gebieden eigenlijk geen verdere toename van de stikstofdepositie toe.

## **5.2.2 Effect Programma Aanpak Stikstof op provinciaal natuurbeleid**

### **Bestuurlijk commitment voor ontwikkelopgave Programma Aanpak Stikstof**

Provincies hebben de gebieden die ze nodig hebben voor PAS-herstelmaatregelen onderdeel gemaakt van hun Natuurnetwerk, waardoor de ontwikkelopgave die aan



de PAS is gerelateerd, deel uitmaakt van de ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk. Vrijwel alle provincies realiseren de delen van de ontwikkelopgave die nodig zijn voor de PAS met voorrang. Ze willen daarmee voorkomen dat de uit te geven ontwikkelingsruimte in het geding komt doordat ze de PAS-maatregelen niet op tijd uitvoeren. Door de koppeling met ontwikkelingsruimte heeft de PAS gezorgd voor bestuurlijk commitment en draagvlak bij de partners. Het programma zorgt daarnaast voor geld en een concreet tijdspad met een relatief korte looptijd – zeker in vergelijking met het verleden, waarbij de EHS-realisatie een traject van de lange adem was.

Daar staat tegenover dat de PAS veel onrust heeft veroorzaakt onder (agrarische) grondeigenaren in gebieden waar ingrijpende maatregelen moeten worden genomen. Dit leidt er soms toe dat de noodzaak van de maatregelen uit de gebiedsanalyses wordt betwist, er alternatieven worden gezocht en aanvullend onderzoek moet worden uitgevoerd (Broekmeyer et al. 2016; Kuindersma et al. 2017). Dit heeft een vertragende werking, zeker als deze alternatieven een bijstelling van de gebiedsanalyse vereisen en staat op gespannen voet met het aflopen van de eerste PAS-termijn in 2021.

### **Gebiedsprocessen en zelfrealisatie ingezet voor lokaal draagvlak**

Provincies proberen medewerking van lokale grondeigenaren te verkrijgen door het ondersteunen en organiseren van lokale trekkers voor gebiedsprocessen waarin maatregelen uit de gebiedsanalyses verder worden uitgewerkt. Overijssel zet hierbij

*Het plaggen van heidevelden, zoals hier bij Elspeek, is een belangrijke herstelmaatregel uit de PAS*



fors in op zelfrealisatie, waarbij de grondeigenaar zelf de PAS-maatregelen uitvoert en daarvoor wordt gecompenseerd. De provincie schat in hiermee 60 procent van de PAS-ontwikkelopgave te kunnen realiseren. Als zelfrealisatie niet lukt, probeert de provincie de grond op minnelijke basis te verwerven, en als ook dat niet lukt, is onteigening het laatste redmiddel. De termijnen van het PAS leveren in Overijssel echter spanningen op vanwege de tijd die het kost om een zorgvuldig gebiedsproces te doorlopen en nieuwe vormen van zelfrealisatie uit te werken (zie paragraaf 3.2). Daar staat tegenover dat er door de tijdsdruk en dreigende onteigening urgentie ontstaat voor grondeigenaren om met alternatieve oplossingen te komen.

### **Impuls van Programma Aanpak Stikstof voor voortgang Natuurnetwerk verschilt per provincie**

De stimulerende werking van de PAS op de voortgang van het Natuurnetwerk verschilt wel sterk per provincie. De stimulans is groter naarmate de PAS-ontwikkelopgave een groter deel van de totale ontwikkelopgave uitmaakt. Overijssel (4.300 van de 8.700 hectare) en Noord-Brabant (2.000 van de 9.900 hectare) ervaren een relatief groot effect. In provincies zonder PAS-opgave (Flevoland) of een kleine opgave, zoals Gelderland (120 van de 5.300 hectare) en Utrecht (20 van de 1.500 hectare) is het effect op de realisatie van het Natuurnetwerk veel kleiner. Ook gaat de aandacht voor de PAS, vooral in provincies met een grote PAS-opgave, vooralsnog ten koste van de realisatie van het overige Natuurnetwerk.

De harde koppeling tussen ontwikkelingsruimte en natuurherstel, het bestuurlijk commitment hiervoor en het extra geld uit het Natuurpact geven ook een stevige impuls aan het op orde brengen van milieu- en watercondities in de bestaande PAS-gebieden. In de verplichte gebiedsanalyses is bovendien duidelijk geworden welke herstelmaatregelen nodig zijn. Provincies beleggen de hydrologische maatregelen en het herstelbeheer veelal bij de huidige beheerders.

### **Noord-Brabant en Gelderland beogen uitstralingseffect PAS-maatregelen**

Noord-Brabant en Gelderland willen ook gebieden buiten de PAS laten profiteren van de hydrologische maatregelen die ze in het kader van de PAS treffen. Dit doen ze door het hele watersysteem aan te pakken, waarbij de maatregelen een groter gebied positief beïnvloeden dan strikt noodzakelijk is. Voor een dergelijk uitstralingseffect is dan wel een extra investering nodig, maar die is relatief klein vanwege het meeliften met de PAS. Utrecht en Noord-Holland zien hiertoe geen mogelijkheden in de gebieden die hiervoor in aanmerking komen – de Oostelijke Vechtplassen in beide provincies en Laag-Holland in Noord-Holland. Ecologisch gezien zou het interessant zijn om in deze gebieden het hele systeem aan te passen, maar beide provincies achten de kosten erg hoog en de maatschappelijke consequenties onaanvaardbaar. Bovendien is het in beide gebieden vanuit de PAS voldoende om voor een beperktere ingreep te kiezen, dat wil zeggen hydrologisch isoleren van de percelen waar het waterpeil omhooggaat. Ook de bronmaatregelen die het Rijk en Noord-Brabant en Limburg treffen, hebben in potentie een gunstig effect op de milieucondities in de PAS-gebieden.

## 5.3 Kaderrichtlijn Water

### 5.3.1 Inhoud kader

#### **Kaderrichtlijn Water uitgewerkt in stroomgebiedbeheerplannen**

Om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen en verbeteren, is sinds 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht. Volgens deze richtlijn moet uiterlijk in 2027 de chemische en ecologische toestand van alle aangewezen KRW-wateren 'goed' zijn. De EU-lidstaten werken de doelen, normen en uit te voeren maatregelen voor verschillende wateren uit in zogenoemde 'stroomgebiedbeheerplannen'. In Nederland gaat het om de stroomgebieden van de Schelde, Maas, Rijn en Eems. De KRW is in Nederland vastgelegd in de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw). De minister van IenM is eindverantwoordelijk voor het behalen van de KRW-doelen. De richtlijn wordt uitgevoerd in zogeheten stroomgebieden, waar provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat moeten samenwerken. De provincies stellen de status, begrenzing, doelen, huidige toestand en het type en doelbereik van de regionale waterlichamen vast, voor zover deze niet zijn vastgelegd in het Bkmw.

*In het Markdal is er een sterke relatie tussen waterkwaliteit en natuur*



### **Natuurpact zet in op meer synergie tussen KRW-maatregelen en natuur**

Er is een sterke relatie tussen waterkwaliteit en -kwantiteit en natuur. In veel natuurgebieden bepalen de hydrologische condities de mogelijkheden voor natuur. In het Natuurpact is daarom afgesproken dat maximale synergie moet worden gezocht tussen KRW-maatregelen en natuurbeheer en -ontwikkeling. En de KRW stelt dat de maatregelen onder de KRW en VHR goed moeten worden gecoördineerd. Voor Natura 2000-gebieden waar de watertoestand moet verbeteren, is dit gewaarborgd door deze gebieden in de KRW aan te wijzen als beschermde gebieden. Dit zijn gebieden waarvoor bijzondere bescherming nodig is in het kader van aanvullende regelgeving, zoals Natura 2000-regelgeving. Het beschermde gebied is daarbij vaak groter dan alleen het oppervlaktewaterlichaam, omdat de habitats waarvoor de verbetering van de watertoestand belangrijk is ook allerlei moerassen, natte graslanden, heiden en bossen kunnen omvatten. Soms zijn aanvullende maatregelen boven op de KRW-eisen nodig om de instandhoudingsdoelen voor natuur te bereiken. In dat geval is het strengste doel leidend (artikel 4.2 KRW). Aanvullende maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van Natura 2000-instandhoudingsdoelen, moeten worden opgenomen in het KRW-stroomgebiedbeheerplan.

### **5.3.2 Effect KRW op provinciaal natuurbeleid**

#### **Afstemming KRW-maatregelen en natuur**

Provincies proberen met hun KRW-maatregelen aan te sluiten bij de benodigde verbetering van milieu- en watercondities voor de natuur. In Noord-Brabant is de natuurdoeltypekaart bijvoorbeeld gebruikt als een randvoorwaarde bij het maken van afspraken met de waterschappen over watermaatregelen. In Drenthe heeft de provincie een integraal planproces opgezet om KRW- en natuurdoelen, maar tegelijk ook andere doelen – zoals plattelandsontwikkeling – met elkaar te verbinden.

Deze afstemming leidt in deze provincies tot geïntegreerde maatregelen, zoals beekherstelprojecten waarbij water langer wordt vastgehouden en de waterkwaliteit verbetert, wat kan helpen tegen verdroging in hoger gelegen natuurgebieden en kan worden gekoppeld aan het inrichten van natuur in het omliggende gebied. Een ander voorbeeld is het vernatten van natuurgebieden, waarbij zowel gunstige watercondities voor natuur worden gecreëerd als een (grond)wateropslag. Bovendien leidde de integrale aanpak tot meer begrip en draagvlak bij gebiedspartijen. Voor de Natura 2000-gebieden vormen de bepalingen in de KRW over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden als beschermde gebieden onder de KRW een extra stimulans.

Provincies maken verder afspraken met de waterschappen om bij hydrologische maatregelen die voor zowel KRW als natuurdoelen goed zijn de kosten te delen. Ook biedt het gezamenlijk uitvoeren van maatregelen mogelijkheden om overheadkosten te verminderen. Het gebied wordt dan bovendien maar eenmaal verstoord.



### **Natuur en water zijn gescheiden werelden**

Het met elkaar verbinden van de KRW en natuurmaatregelen en -doelen gaat echter niet vanzelf. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen. Dit speelt zowel binnen als buiten provincies. Dit maakt het soms lastig de effecten van KRW-maatregelen op de natuur en andersom goed in kaart te brengen en met elkaar af te stemmen. Hoewel deze scheiding in de laatste jaren meer en meer wordt overbrugd, is er nog veel te winnen.

De gerealiseerde afstemming bevindt zich bovendien vooral op tactisch en operationeel niveau. Meer strategische afstemming tussen KRW- en natuurbeleid biedt kansen voor integrale projecten en maatregelen.

## **5.4 Financiële afspraken**

### **5.4.1 Inhoud afspraken**

#### **Bezuinigingen op natuurbudget**

Het kabinet-Rutte I kortte de rijksuitgaven voor natuur en landschap met circa twee derde (400 miljoen euro per jaar) (PBL 2011) ten opzichte van de voorgaande periode. Het Rijk en de provincies werkten deze bezuiniging en de decentralisatie van het natuurbeleid verder uit in het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012).

#### **Omvang Ecologische Hoofdstructuur teruggebracht**

Het Rijk en provincies spraken af dat de provincies tot en met 2021 in totaal nog 40.000 hectare aan nieuwe natuur zouden inrichten, waarvoor nog 17.000 hectare landbouwgrond moest worden verworven. Hiermee werd de oorspronkelijke omvang van de beoogde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) teruggebracht van 728.500 tot bijna 600.000 hectare (PBL 2011). Voor de dekking hiervan stelde het Rijk vanaf 2011 middelen in de vorm van grond beschikbaar. Dit gebeurde via het zogenoemde 'grond-voor-grond-principe', waarbij doelen worden gerealiseerd door het ruilen en verkopen van grond. Voor het beheer kregen provincies jaarlijks 105 miljoen euro van het Provinciefonds. De directe verantwoording over de besteding van rijksmiddelen verviel hiermee. Zelf zouden provincies een eigen bijdrage aan beheer van 65 miljoen euro per jaar moeten leveren.

Afgesproken werd de rijks- en eigen middelen gericht in te zetten voor het realiseren van de Europese verplichtingen van de VHR en de KRW. Het ging dan om de afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer. Provincies en Rijk kwamen verder overeen dat provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de Europese verplichtingen voor zover het Rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld.

Voor de verdeling van de middelen tussen de provincies vroeg het Interprovinciaal Overleg (IPO) advies aan een externe commissie onder voorzitterschap van oud-commissaris van de Koningin van Overijssel mr. G.J. Jansen. Deze kwam met een verdeelsleutel die onder andere is gebaseerd op opgaves van provincies over hun ontwikkel- en beheeropgave en aangegane harde juridische verplichtingen. De provincies hebben dit advies overgenomen.

### **Natuurpact brengt extra middelen met zich**

Omdat de toegekende rijksmiddelen en eigen bijdrage van provincies onvoldoende bleken te zijn voor het realiseren van de Europese verplichtingen, besloot het kabinet-Rutte II het jaarlijkse budget structureel met 200 miljoen euro aan te vullen via het Provinciefonds. Hiermee draaide het de helft van de eerdere bezuiniging weer terug. Dit kreeg zijn beslag in het Natuurpact van 2013 en de Bestuursovereenkomst Grond. Hierin spraken Rijk en provincies af te streven naar minimaal een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur uit het Bestuursakkoord, inclusief realisatie van de natuurlijke verbindingen. Hiervoor krijgen de provincies zes jaar extra de tijd. Dit betekent dat de ontwikkelopgave van 2011 tot en met 2027 ongeveer 80.000 hectare bedraagt. De financiële dekking bestaat uit de middelen van het Bestuursakkoord, aangevuld met de extra middelen op basis van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. Voor de verdeling vroeg het IPO wederom advies aan de commissie-Jansen, wiens advies vervolgens werd overgenomen door de provincies. Naast

*'t Zwin in Zeeland is onderdeel van het Natuurnetwerk*





de overheidsinvesteringen streven provincies en Rijk naar een eigen bijdrage van maatschappelijke partijen aan de realisatie van het Natuurnetwerk van 15 procent.

#### 5.4.2 Effect financiële kaders

##### **Financiële kaders zorgen voor focus**

De financiële kaders zorgen ervoor dat provincies de beschikbare rijksmiddelen en de afgesproken eigen bijdrage gericht inzetten op het realiseren van de Europese verplichtingen. Realisatie en beheer van het Natuurnetwerk en verbetering van de milieu- en watercondities zijn daarvoor de belangrijkste strategieën. Door de bezuinigingen hebben de meeste provincies hun oorspronkelijke ontwikkelopgave voor de EHS ingekrompen (zie paragraaf 2.3.1) om hiermee de beschikbare middelen en doelen meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Tegelijkertijd kunnen we constateren dat het Rijk geen middelen beschikbaar heeft gesteld voor de andere ambities uit het Natuurpact op het vlak van het vergroten van de maatschappelijke betekenis van natuur en de verbinding tussen natuur en economie. Provincies hebben hiervoor zelf ook nog weinig middelen vrijgemaakt. Dit belemmert de totstandkoming van integrale oplossingen in gebiedsprocessen.



### Omgang met ervaren financieringstekorten door provincies

Provincies verwachten dat de ontvangen rijksmiddelen niet voldoende zijn voor het realiseren van de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Er zijn vier manieren waarop ze met deze tekorten aan rijksmiddelen omgaan:

- doorvoeren van kostenbesparingen door efficiëntere strategieën en maatregelen in te zetten of het combineren van de natuuropgave met de uitvoering van andere provinciale beleidsopgaven;
- inzetten van extra provinciaal geld voor Europese verplichtingen;
- cofinanciering vragen aan andere partijen;
- prioriteren van de beleidsinspanningen.

Of deze strategieën afdoende zijn is nog niet duidelijk. Vooralsnog zijn er geen financiële tekorten geconstateerd (Van der Hoek et al. 2017). De verschillen tussen de inzet van eigen middelen zijn verder groot. Provincie Overijssel is koploper: de provincie zet 330 miljoen euro in voor het toekomstbestendig maken van haar Natura 2000-gebieden. Maar er zijn ook provincies die geen extra middelen inzetten op de Europese doelen.

### Flexibiliteit door uitkering via Provinciefonds

De wijze van uitkeren via het Provinciefonds geeft provincies ten slotte meer mogelijkheden om met middelen te schuiven tussen bijvoorbeeld verwerving, inrichting en beheer, dan tijdens de ILG-periode toen de middelen nog gekoppeld waren aan specifieke prestaties.

## 5.5 Europese staatssteunregels

### 5.5.1 Inhoud kader

#### Staatssteunregels moeten oneerlijke concurrentie voorkomen

Anders dan de voorgaande kaders zijn de Europese staatssteunregels niet bedoeld om het natuurbeleid richting te geven. Ze oefenen echter wel nadrukkelijk invloed uit op de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. Uitgangspunt van de staatssteunregels is dat overheidssteun de concurrentie niet mag vervalsen, omdat dit in strijd is met de gemeenschappelijke markt tussen lidstaten waarin vrije handel zonder belemmeringen kan plaatsvinden. Staatssteunregels zorgen ervoor dat overheden bepaalde ondernemingen niet zomaar kunnen bevoordelen ten opzichte van andere. Staatssteun omvat alle economisch waardeerbare maatregelen die een overheid neemt om een onderneming economisch te ondersteunen, die direct of indirect worden betaald met staatsmiddelen. De meest voorkomende vorm van staatssteun is het verstrekken van een subsidie, maar ook het verstrekken van leningen tegen een lage rente, garanties, overdracht van gronden 'om niet' of tegen een lagere prijs dan de marktwaarde, het geven van overheidsopdrachten, het verstrekken van belastingvoordelen of het investeren in een onderneming kunnen worden aangemerkt als staatssteun.

### **Europese Commissie beoordeelt steunmaatregelen**

EU-lidstaten zijn verplicht potentiële steunmaatregelen te melden bij de Europese Commissie die vervolgens beoordeelt of de steun is toegestaan. Als de steun concurrentievervalsend is, verbiedt zij de staatssteun. Er bestaan echter uitzonderingen op het verbod op staatssteun. Steun kan bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn bij diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Bij een dergelijke uitzondering moet worden bewezen dat de maatregel de concurrentie niet verstoort op een manier die in strijd is met het openbaar belang.

Alleen de Europese Commissie kan uitzonderingen toekennen, en lidstaten moeten de uitzondering aanvragen door een aanmelding. In uitspraken heeft zowel de Europese Commissie als het gerecht geoordeeld dat natuurbehoud een DEAB kan zijn (EC 2013). Als de markt een dergelijke dienst onvoldoende oppakt of verricht, mag de overheid deze diensten beleggen bij een onderneming en de onderneming compenseren voor het uitvoeren van de dienst.

### **Klacht leidt tot aanpassing aankoopsubsidiereregelingen**

De staatssteunregels zijn onder de aandacht gekomen bij het Nederlandse natuurbeleid naar aanleiding van een klacht van Stichting het Nationale Park Hoge Veluwe en Stichting Linschoten, en met steun van de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en later de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG). Deze klacht luidt dat de Nederlandse overheid staatssteun zou hebben verleend bij de voorheen gangbare praktijk van het doorleveren van gronden 'om niet' en het verstrekken van subsidies voor grondaankoop aan terreinbeherende organisaties (TBO's), en niet aan andere particulieren.

Naar aanleiding van deze klacht en de 'Verklaring van Linschoten' van onder andere de FPG en de TBO's over een gelijkwaardige behandeling van terreinbeheerders en particuliere natuurorganisaties bij het verwerven en beheren van natuur, is gelijkberechtiging het uitgangspunt geworden in het Nederlandse natuurbeleid. Zo heeft de Nederlandse overheid een nieuwe aankoopsubsidiereregeling voor de verwerving van gronden opgesteld (de Modelsubsidiereregeling grondaankopen EHS), en conform de staatssteunregels in 2011 ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. Belangrijk verschil met de voorgaande regeling is dat deze nieuwe regeling niet beperkt is tot Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, maar dat iedereen in aanmerking kan komen die aan duurzaam natuurbeheer doet of aannemelijk kan maken dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten zoals vastgelegd in de provinciale natuurbeheerplannen. Ook gaat de nieuwe regeling alleen over subsidies voor het verwerven van gronden, en niet om het doorleveren van gronden 'om niet' of onder de marktwaarde. Op 13 juli 2011 heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de nieuwe subsidiereregeling wel een vorm van staatssteun is, maar dat deze verenigbaar is met de interne markt, en besloten geen bezwaar te (kunnen) maken tegen dit steunvoornemen. De modelsubsidiereregeling geldt sindsdien als kader voor de eigen aankoopsubsidiereregelingen van provincies.

### Andere afspraken over gelijkberechtiging

Ook hebben de provincies en het Rijk in het Natuurpact het gelijkberechtigingsprincipe bekrachtigd. In een aanvullende overeenkomst tussen provincies en maatschappelijke organisaties is afgesproken dat voor verwerving, inrichting en beheer van de natuur in Nederland een gelijk speelveld moet ontstaan voor alle partijen. Provincies spreken verder met elkaar af dat verkoop of aanbesteding van inrichting en beheer door de provincie *openbaar, transparant, marktconform* en *volgens het principe van gelijkberechtiging* zal geschieden. Deze openbaarheid kan op verschillende manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld door openbare inschrijving of via zogenoemde belangstellingsregistratie (IPO 2014). Ook is ervoor gekozen om Staatsbosbeheer op dezelfde wijze te behandelen als andere potentiële beheerders, terwijl dat volgens de staatssteunregels niet nodig is omdat Staatsbosbeheer onderdeel is van het Rijk.

### Staatssteunregels moeten overcompensatie voorkomen

Daarnaast zijn de staatssteunregels van invloed op de hoogte van de subsidies die provincies kunnen verstrekken voor bijvoorbeeld aankoop, functieverandering, inrichting en beheer. Deze moeten marktconform zijn (en dus niet overcompenseren) en voor alle partijen gelijk. Ook hierover zijn afspraken gemaakt in het Natuurpact tussen Rijk en provincies, tussen provincies en manifestpartners en tussen provincies in IPO-verband. Gestreefd wordt naar een eigen bijdrage van maatschappelijke partners aan verwerving, functieverandering en inrichting van ten minste 15 procent en naar een eigen bijdrage van 25 procent aan beheer. Deze afspraken gaan niet op voor herstelmaatregelen die beheerders nemen in het kader van het PAS. Hiervoor geldt een provinciale bijdrage van 100 procent. Deze afspraken hebben overigens vooral een bezuinigingsachtergrond, maar zouden ook het risico op staatssteun kunnen verminderen. Inmiddels is duidelijk dat deze veronderstelde werking niet opgaat. Zo onderzoekt de Europese Commissie of de subsidie in het kader van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) niet te hoog is, waardoor oneerlijke concurrentie ontstaat omdat grondeigenaren ondanks de functieverandering toch nog economische activiteiten kunnen ontplooien op de betreffende gronden.

## 5.5.2 Effect staatssteunregels op provinciaal beleid

### Staatssteunregels zorgen voor vertraging bij realisatie Natuurnetwerk

De staatssteunregels hebben vooral effect op de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk. Staatssteunregels en de vertaling daarvan in regelingen zoals de Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS en de afspraken over gelijkberechtiging zorgen ervoor dat provincies reeds aangekochte gronden die voor natuur zijn bedoeld, niet zomaar kunnen doorleveren aan beoogde eindbeheerders, zoals voorheen gebruikelijk. Iedereen moet in principe in aanmerking komen voor natuurrealisatie. Daarnaast moeten de vergoedingen die provincies betalen voor grond, functieverandering, inrichting, beheer en bedrijfsverplaatsing marktconform zijn.

### **Onderscheid tussen reeds aangekochte gronden en nieuwe gronden**

In de praktijk maken provincies bij de toepassing van het gelijkberechtigingsprincipe onderscheid tussen gronden die al zijn aangekocht en waarover zij voor 2012 (onder de oude subsidieregeling) reeds afspraken hebben gemaakt met beoogde eindbeheerders, en gronden die daarna zijn aangekocht of nog beschikbaar moeten komen voor natuur.

Gronden binnen het Natuurnetwerk waarover juridisch bindende afspraken zijn gemaakt, zoals in het geval van landinrichtingsprojecten, worden doorgeleverd aan de beoogde eindbeheerder. Bij niet-juridisch bindende afspraken zijn provincies terughoudender met het doorleveren van gronden door de weerstand bij particuliere grondeigenaren en angst voor juridische procedures van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondeigenaren en angst voor juridische procedures van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondeigenaren. Sinds de uitspraak van de Europese Commissie over de oude subsidieregeling van september 2015, waarin wordt gesteld dat de steun weliswaar onrechtmatig was, maar dat de regeling inhoudelijk wel verenigbaar is met de interne markt, zijn sommige provincies overigens minder terughoudend geworden. Zo heeft Gelderland de oude gevallen volgens de bestaande afspraken afgewikkeld. Ook hebben sommige provincies gronden wel openbaar verkocht ondanks het bestaan van afspraken met bepaalde eindbeheerders. Toch leidt de terughoudendheid op korte termijn tot vertraging in de realisatie van het Natuurnetwerk. Of dit ook op lange termijn doorwerkt is afhankelijk van de vraag of provincies wachten op meer juridische duidelijkheid of toch vast doorleveren of -verkopten.

### **Provincies zijn terughoudend met inzetten openbare verkoop**

Reeds verworven gronden binnen het Natuurnetwerk waarover (nog) geen afspraken bestaan, worden vooralsnog mondjesmaat openbaar verkocht. Het lijkt erop dat provincies terughoudend zijn met openbare verkoop. Vaak strookt dat niet met lopende gebiedsprocessen waarin al wensen over het beheer zijn ontstaan en potentiële beheerders hebben meegedraaid. Er wordt dan gezocht naar andere vormen om enerzijds openbaarheid, transparantie en marktconformiteit te waarborgen, en anderzijds recht te doen aan gebiedsvoorkeuren en opgebouwde relaties. Ook verkopen provincies kleinere percelen (onder de 5 hectare) liever niet openbaar uit efficiencyoverwegingen en vanwege het streven naar eenheid in beheer.

### **Staatssteunregels stimuleren voor zelfrealisatie**

Voor gronden die nog beschikbaar moeten komen, dragen de staatssteunregels ertoe bij dat veel provincies inzetten op zelfrealisatie van natuur door bestaande grondeigenaren. Hiermee voorkomen ze dat ze de gronden eerst moeten verwerven en vervolgens openbaar moeten verkopen. Bovendien wordt van zelfrealisatie een positief effect op de maatschappelijke betrokkenheid verwacht. Zelfrealisatie komt echter nog niet goed van de grond (zie paragraaf 4.4.4). Bovendien moeten bij zelfrealisatie de vergoedingen ook marktconform zijn. Anticiperend op een eventuele afkeuring van de SKNL-regeling door de Europese Commissie, bereidt een aantal provincies wijzigingen in de SKNL-regeling voor. Gelderland heeft op 1 juli 2016 al een nieuwe regeling in werking gesteld waarin de provincie via grondtaxaties de economische waarde van de 'nieuwe'

bos- of natuurgrond vaststelt. De subsidie wordt dan vervolgens bepaald op basis van het verschil tussen de werkelijke waarde van de landbouwgrond ten opzichte van die van de nieuw te realiseren bos- of natuurgrond. In veel gevallen zal de vergoeding dan minder dan de huidige 85 procent zijn, maar ze kan ook hoger zijn als de grond uit economisch oogpunt niets meer waard is, bijvoorbeeld in het geval van natte natuur. Wanneer blijkt dat eigenaren meestal een lagere vergoeding krijgen is de kans groot dat het animo voor zelfrealisatie afneemt. Dit is een risico voor de realisatie van het Natuurnetwerk in provincies waar zelfrealisatie de voorkeursstrategie is.

### **Marktconforme vergoedingen soms te laag voor realiseren bedrijfsverplaatsing**

Ook bij het stimuleren van bedrijfsverplaatsing vanuit het Natuurnetwerk naar andere gebieden spelen de staatssteunregels een rol. Provincies hebben vaak subsidie-regelingen voor het verplaatsen van bedrijfsgebouwen en andere bijkomende kosten. Marktconforme vergoedingen zijn echter vaak niet hoog genoeg om de betreffende agrariërs daadwerkelijk te laten vertrekken. Maar meer bieden geeft risico op overcompensatie. Ook bij vrijwillige grondverwerving speelt deze problematiek, vooral in die gebieden waar de grondprijs laag is. De provincie Groningen ervaart dit probleem in het Westerkwartier.

Naast effecten op de realisatie van het Natuurnetwerk, hebben de staatssteunregels mogelijk invloed op het verbeteren van de milieu- en watercondities. Sommige terreinbeherende organisaties zijn terughoudend in het aanvaarden van de opdracht voor het uitvoeren van herstelmaatregelen tegen een vergoeding van 100 procent, omdat zij bang zijn voor overcompensatie en in dat geval over moeten gaan tot terugbetaling.

## **5.6 Waterveiligheidskaders**

### **5.6.1 Inhoud kader**

#### **Waterveiligheidskaders spelen vooral een rol in Gelderland, Utrecht en Overijssel**

Een deel van de natuuropgave (Natura 2000 en overig Natuurnetwerk) van de provincies Gelderland (34 procent), Utrecht (9,6 procent), Overijssel (8,6 procent), Limburg (4,3 procent) en Zuid-Holland (3,4 procent) betreft de uiterwaarden van de grote rivieren. In hun natuurbeleid hebben provincies daardoor te maken met specifieke waterveiligheidskaders; die zijn alleen van toepassing op de uiterwaarden en daarvoor is Rijkswaterstaat het bevoegd gezag.

#### **Beleidslijn Grote Rivieren**

In 2006 is de Beleidslijn Grote Rivieren in het leven geroepen om de waterveiligheid van de rivieren te waarborgen in combinatie met meer ruimtelijke kwaliteit. Deze maatregel fungeert als een afwegingskader voor de Waterwet om te kunnen beoordelen of activiteiten in het rivierbed, inclusief de uiterwaarden, kunnen plaatsvinden, en zo ja,



onder welke voorwaarden. In de Beleidslijn Grote Rivieren wordt daartoe onderscheid gemaakt tussen riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten. De realisatie van natuur wordt als riviergebonden activiteit gezien. Dat betekent dat in gedeeltes van het rivierbed waar een 'stroomvoerend regime' geldt, realisatie van natuur wordt toegestaan mits die een gering effect heeft op de waterstand.

### **Vegetatielegger en Programma Stroomlijn**

De Vegetatielegger die in 2014 is ingevoerd geeft aan op welke plekken in de uiterwaarden wel of geen natuurontwikkeling is toegestaan en welke natuur er mag worden ontwikkeld. In het algemeen zijn vooral natuurtypes toegestaan die de doorstroming niet beperken, zoals graslanden. Als er op een terrein te veel (opstuwende) begroeiing ontstaat, dan mag Rijkswaterstaat deze begroeiing volgens de Waterwet verwijderen. Dat dit geen loze letter is, blijkt uit het Programma Stroomlijn (2014-2016). In dit onderhoudsprogramma hebben RWS en terreinbeheerders het aandeel totale begroeiing in het rivierbed teruggebracht. Hierdoor moesten ooibossen verdwijnen die de doorstroming van de rivier beperkten en waarin geen VHR-soort aanwezig was.

*Ooibos in de Millingerwaard*



### 5.6.2 Effect waterveiligheidskaders

#### Ooibossen en struweel moeilijk te realiseren in uiterwaarden

De besproken waterveiligheidskaders hebben vooral effect op natuurontwikkeling voor de realisatie van Natura 2000-doelen. Zo kennen de uiterwaarden van de Rijntakken, de Nederrijn en de Lek op verschillende plekken een uitbreidingsdoelstelling voor hard- en zachthoutooibossen, struweel of andere typen bossen. In Gelderland gaat het bijvoorbeeld om ongeveer 300 hectare ooibossen extra. Gelderland en Utrecht kunnen deze uitbreidingsdoelen niet of minder goed realiseren, omdat de veroorzaakte opstuwing niet mag volgens de waterveiligheidskaders. Deze provincies zoeken naar manieren om de gewenste natuurontwikkeling toch te realiseren. In samenspraak met RWS ontwikkelen ze bijvoorbeeld inrichtingsplannen waarin de negatieve effecten op de doorstroming van de ooibossen elders worden gecompenseerd met natuurontwikkeling die bijdraagt aan waterstandsaling, zoals het afgraven van gronden om waardevolle graslanden te realiseren.

#### Graslanden overig Natuurnetwerk gaan goed samen met waterveiligheid

De waterveiligheidskaders hebben nauwelijks effect op de ontwikkeling van het overige Natuurnetwerk in de uiterwaarden. De betreffende provincies hebben de natuurambities voor deze gebieden in het algemeen in lijn gebracht met wat mogelijk is binnen de waterveiligheidskaders. Het gaat hierbij vooral om verschillende typen graslanden die niet voor opstuwing zorgen.

#### Natuurbeheer in de uiterwaarden vraagt aanvullende financiering

Voor het beheer van het Natuurnetwerk spelen het grondeigendom en de grondstrategie van Rijkswaterstaat (RWS) ook een rol. RWS bezit de meeste grond in de uiterwaarden en levert sinds kort geen natuurgronden meer aan natuurorganisaties. Hierdoor zijn provincies voor het doorvoeren van het juiste beheer grotendeels afhankelijk van RWS. RWS wil in de uiterwaarden echter alleen natuurbeheermaatregelen financieren die passen binnen het reguliere onderhoud voor waterveiligheid. Ook verpacht RWS veel gronden openbaar. Provincies hebben moeite het gewenste extra natuurbeheer voor elkaar te krijgen. RWS komt bijvoorbeeld niet in aanmerking voor beheersubsidie, waardoor provincies RWS niet kunnen compenseren voor duurdere beheermaatregelen. Om hun natuurdoelen toch te realiseren, maken provincies afspraken met RWS over de financiering van extra natuurbeheer en het stellen van extra voorwaarden in pachtcontracten.

## 5.7 Conclusies

Bij de ontwikkeling en uitvoering van hun natuurbeleid hebben provincies te maken met Europese kaders, rijkskaders en gemeenschappelijke afspraken. De Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nederlandse vertaling daarvan in de Wet natuurbescherming zijn bepalend voor de inhoud van het Nederlandse natuurbeleid. De focus van provincies

op de soorten en habitats uit de VHR is bovendien sterk toegenomen door twee andere kaders: het Bestuursakkoord en het Natuurpact. Deze koppelen de rijksmiddelen aan de Europese verplichtingen van de VHR en de Kaderrichtlijn Water en brengen een inspanningsverplichting voor provincies met zich. Het Bestuursakkoord en het Natuurpact vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van Europese doelen. Ze volstaan hiervoor echter niet. Zo is onduidelijk welke bijdrage provincies precies moeten leveren aan de Europese verplichtingen. Ook geven provincies aan niet uit te komen met de financiële afspraken uit het Natuurpact. Ze zoeken oplossingen in – onder andere – kostenbesparing en extra provinciale bijdragen of het vragen van bijdragen van partners. Ook is in het Natuurpact niets afgesproken over de financiering van de andere ambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie. Dit belemmert de mogelijkheden om deze doelen mee te nemen in integrale gebiedsprocessen.

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is vooral een stimulans voor de voortgang van het Natuurnetwerk in provincies met een groot aandeel PAS-gebieden in hun Natuurnetwerk en voor de verbetering van milieu- en watercondities in die gebieden. Daar staat tegenover dat de PAS ook maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt, wat de uitvoering kan vertragen. De concentratie op de PAS leidt er verder toe dat de realisatie van het overige Natuurnetwerk en de milieu- en watermaatregelen die niet strikt noodzakelijk zijn voor de PAS, minder aandacht krijgen.

Ook de Kaderrichtlijn Water is in principe een ‘meewerkend’ kader voor het provinciaal natuurbeleid. KRW-maatregelen kunnen in de praktijk goed aan natuurontwikkeling worden gekoppeld. Toch komt door verkokering deze synergie niet altijd tot stand.

Door de Europese staatssteunregels is gelijkberechtiging het uitgangspunt in het Nederlandse natuurbeleid. Dit heeft enerzijds vertraging opgeleverd bij de realisatie van het Natuurnetwerk, omdat provincies nieuwe werkwijzen moesten ontwikkelen en terughoudend waren met het nakomen van oude afspraken. Anderzijds kan gelijkberechtiging een positief effect hebben op de maatschappelijke betrokkenheid, omdat natuurbeheer nu niet langer is voorbehouden aan gevestigde natuurorganisaties maar ook andere particuliere beheerders in aanmerking kunnen komen. Staatssteunregels zorgen er verder voor dat subsidies marktconform moeten zijn. Dit kan leiden tot meer procedures en lagere subsidiebedragen, en daarmee tot minder animo voor grondverkoop, functieverandering en bedrijfsverplaatsing.

Ten slotte zijn waterveiligheidskaders van belang voor natuur in de uiterwaarden van de grote rivieren. Zij verhinderen daar de uitbreiding van natuurtypen, zoals ooibossen, die de doorstroming belemmeren.

# Conclusies en handelingsperspectieven

In hoofdstuk 1 zijn drie uitdagingen voor het Nederlandse natuurbeleid geschetst: het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid, het vergroten van het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn, en het omgaan met teruglopende overheidsbudgetten voor natuur. In dit laatste hoofdstuk analyseren we in hoeverre het Natuurpact en de beleidsstrategieën van provincies in samenwerking met de rijkskaders bijdragen aan het oplossen van deze opgaven. We kijken ook welke vraagstukken nog resteren, en wat daarvoor de beleidsopties en handelingsperspectieven zijn.

## 6.1 Aanpak uitdagingen met Natuurpact en provinciaal beleid

De provincies en het Rijk gaan op verschillende manieren om met de uitdagingen, elk vanuit de eigen specifieke positie in het natuurdomein. Het Natuurpact was een belangrijke gezamenlijke mijlpaal. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste veranderingen die het Natuurpact en de provinciale beleidsstrategieën tot nu toe hebben gebracht. Wat is er nieuw in het natuurbeleid en op welke terreinen hebben de provincies en het Rijk weinig veranderd?

### **Provincies verantwoordelijk voor natuurbeleid**

Het Natuurpact vormt het voorlopige sluitstuk van de decentralisatie van taken en bevoegdheden in het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies. Provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en uitvoering van de ambities uit het Natuurpact. Met deze nieuwe rol kunnen ze daarnaast ook andere doelen en ambities voor natuur ontwikkelen. Het rijksgeld voor natuur wordt voortaan in het Provinciefonds gestort. Hierdoor is de directe verantwoording van provincies aan het Rijk over de besteding van dit geld uit het voormalige Investeringsbudget Landelijk Gebied komen te vervallen. De decentralisatie is niet 'volledig': het Rijk blijft verantwoordelijk voor de kaders, zoals de Wet natuurbescherming, en de natuur in de grotere wateren, zoals het IJsselmeer en de grote rivieren. Daarnaast moet het Rijk aan de Europese Commissie verantwoording afleggen over de voortgang van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

### **Maatschappelijke partijen dragen bij aan uitwerken natuurbeleid**

De provincies hebben de uitwerking van hun provinciale natuurbeleid voortvarend opgepakt. Ze hebben alle hun plannen voor het Natuurnetwerk uitgewerkt. In de meeste provincies leverden manifestpartners hier een actieve bijdrage aan, zoals terreinbeherende organisaties, LTO en milieu- en natuurorganisaties, wat de basis legde voor een stevige betrokkenheid bij de uitvoering. Deze proactieve rol van manifestpartners is een belangrijke verandering ten opzichte van het oude natuurbeleid, toen maatschappelijke partijen meestal alleen konden reageren op plannen van de overheid.

### **Europese verplichtingen centraal**

In het Bestuursakkoord en het Natuurpact is afgesproken dat de provincies hun Natuurnetwerk en het agrarische natuurbeheer richten op de Europese verplichtingen voor biodiversiteit. In lijn met deze afspraken hebben de meeste provincies de Ecologische Hoofdstructuur herijkt en richten zij hun inzet, instrumenten en middelen vooral op deze opgave. De gebieden die als onderdeel hiervan onder het Natura 2000-netwerk en het Programma Aanpak Stikstof vallen, krijgen de meeste aandacht vanwege de directe juridische verplichtingen die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook hebben provincies de omvang beperkt van de gebieden waar agrarisch natuurbeheer wordt gesubsidieerd, zetten ze in het algemeen in op zwaardere beheerpakketten en richten ze zich op zogenoemde kerngebieden om daarmee de ecologische effectiviteit te vergroten.

### **Ambities verbreed maar niet uitgewerkt**

De provincies en het Rijk verbreden daarnaast hun ambities voor natuur. Naast biodiversiteit zetten zij in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Het Rijk en de provincies hebben de nieuwe ambities echter nog niet uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën. Wel wordt er volop geëxperimenteerd met nieuwe rollen en instrumenten.

### **Nieuwe ambities vergen nieuwe sturingsstijlen**

Dat de ambities nog niet zijn uitgewerkt, komt deels doordat de beleidsontwikkeling voor natuur een nieuwe taak is van de provincies en deels doordat het om relatief nieuwe onderwerpen gaat. In tegenstelling tot biodiversiteit, kunnen ze daarbij niet voortbouwen op eerdere beleidsstrategieën en -ervaringen. Zowel voor het Rijk als de provincies is nog onduidelijk hoe ze maatschappelijke initiatieven op dit vlak kunnen aanjagen en verder brengen, en hoe ze deze kunnen verbinden met hun eigen ambities, zonder de essentie ervan te verliezen (Van der Steen et al. 2016). Deze zoektocht is nog volop gaande.

Een andere belangrijke verklaring voor het uitblijven van een uitwerking van de nieuwe ambities is het verplichtende karakter van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het Programma Aanpak Stikstof en de harde afspraken uit het Natuurpact. Hierdoor voelen provincies

zich genooddaakt zich vooral te richten op de realisatie van Natura 2000/het Programma Aanpak Stikstof, het overige Natuurnetwerk en het agrarische natuurbeheer.

### **Geen middelen in Natuurpact voor nieuwe ambities**

De rijksmiddelen voor natuur zijn sinds het Bestuursakkoord en de bezuinigingen op natuur uitsluitend beschikbaar voor provinciale inspanningen die zijn gericht op het bereiken van de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Met het Bestuursakkoord en het beëindigen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied kwam er een einde aan bijdragen van het Rijk voor landschap en recreatie om de stad. Ondanks het nieuwe elan in het Natuurpact en de nadruk op de maatschappelijke betekenis van natuur, zijn er in het Natuurpact geen middelen afgesproken voor de nieuwe ambities. Wel is er extra geld beschikbaar gekomen voor de uitbreiding van het Natuurnetwerk, het verbeteren van de milieu- en watercondities en het natuurbeheer. Bovendien hebben de provincies van het Rijk meer ruimte gekregen om de middelen naar eigen inzicht hiervoor in te zetten. Daarnaast zetten provincies zelf middelen in voor de nieuwe ambities. Meestal is dit incidenteel, gekoppeld aan specifieke projecten of programma's.

### **Weinig inhoudelijke beleidsvernieuwing**

Inhoudelijk blijft het provinciaal beleid grotendeels hetzelfde, waarbij de afspraken in het Natuurpact en de Vogel- en Habitatrichtlijn zorgen voor uniformering. Ook hebben provincies vaak afspraken gemaakt met grondeigenaren en organisaties over de realisatie van het Natuurnetwerk en willen ze die ook nakomen. Bovendien zetten provincies veel capaciteit en middelen in op de opgave voor de VHR. Daardoor is de ruimte voor fundamentele vernieuwing van het natuurbeleid op korte termijn beperkt. Zo werken alle provincies aan het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, de Natura 2000-gebieden en agrarisch natuurbeheer in de kerngebieden. Er is nog weinig nieuwe beleidsontwikkeling. Uitzonderingen zijn de provincie Flevoland met het programma Nieuwe Natuur en de provincie Noord-Brabant die een groter Natuurnetwerk nastreeft dan strikt noodzakelijk is op grond van de Europese verplichtingen. Naast biodiversiteit krijgen hierin ook andere perspectieven op natuur ruimte, zoals beleefbare natuur en functionele natuur.

### **Vernieuwing zit in betrekken partijen bij organisatie en uitvoering beleid**

De vernieuwing van het provinciaal beleid zit vooral in de organisatie van de uitvoering. Veel provincies leggen het initiatief voor de uitvoering bij andere partijen en gaan nieuwe partnerschappen aan. Denk hierbij aan nieuwe uitvoeringsarrangementen met externe gebiedsregie (waarbij externe partijen het gebiedsproces trekken), agrarische zelfrealisatie van natuur (waarbij agrariërs natuurwaarden realiseren op hun grond), natuur op uitnodiging (waarbij de provincie partijen uitnodigt natuur te ontwikkelen buiten het Natuurnetwerk) en de agrarische collectieven in het agrarische natuurbeheer. Ook ontwikkelen provincies nieuwe instrumenten en uitvoeringsconcepten, bijvoorbeeld voor agrarische zelfrealisatie en de bevordering van burgerinitiatieven.



### **Provincies terughoudend met dwingend instrumentarium**

Hoewel onteigening in de meeste provincies bespreekbaar is voor het beschikbaar krijgen van grond voor natuur, zijn provincies in het algemeen terughoudend met daadwerkelijke inzet van het instrument. Het wordt vooral gezien als middel om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden in een vrijwillig traject. Bovendien wordt inzet van het instrument op voorhand beperkt tot de uitvoering van het Programma Aanpak Stikstof.

Daarnaast zetten veel provincies, zoals Overijssel en Noord-Brabant, meer middelen in dan afgesproken is met het Rijk. Noord-Brabant kiest er daarbij voor dit geld te besteden aan volledige realisatie van de oorspronkelijke opgave voor de Ecologische Hoofdstructuur (nu Brabants Natuurnetwerk). Overijssel kiest ervoor haar eigen bijdrage hoofdzakelijk in te zetten voor de Europese doelen in haar Natura 2000-gebieden, om daarmee de landbouw ontwikkelingsruimte te bieden. Door de financiering via het Provinciefonds kunnen provincies makkelijker dan voorheen schuiven met budgetten voor natuur, afhankelijk van prioriteiten of urgentie.

## **6.2 Het effect van de aanpak**

In hoeverre komen het Natuurpact en de provinciale beleidsstrategieën in wisselwerking met de (rijks)kaders tegemoet aan de eerder geschetste vraagstukken op het vlak van legitimiteit, effectiviteit en middelen in het Nederlandse natuurbeleid?

### **Uitwerken nieuwe ambities nog in ontwikkeling**

De verbreding van de ambities van het natuurbeleid in onder andere het Natuurpact en de provinciale beleidsplannen is een belangrijke eerste stap naar het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. Maatschappelijke partijen, burgers en ondernemers kunnen provincies en Rijk aanspreken op deze ambities en doen dat ook. Toch is de uitwerking van deze ambities in concrete doelen, beleidsstrategieën en concrete acties nog onvoldoende om al te spreken van een omslag. De meeste beleidsaandacht blijft vooralsnog uitgaan naar het voldoen aan de Europese verplichtingen voor biodiversiteit. Provincies betrekken de samenleving (de nieuwe ambities) voornamelijk bij hun natuurbeleid als een middel om aan deze doelen bij te dragen, terwijl burgers en ondernemers vaak andere dan puur ecologische wensen voor en beelden van natuur hebben.

### **Provincie in de positie om beter op de opgave in te spelen**

De door de decentralisatie versterkte regierol van de provincie biedt kansen voor het vergroten van de maatschappelijke legitimiteit van het natuurbeleid. De provincie staat dicht bij de uitvoeringspraktijk in de gebieden en bestuurders hebben meer mogelijkheden om in te spelen op maatschappelijke initiatieven en wensen. Denk hierbij aan het bieden van ruimte in RO-regelgeving voor functiecombinaties met natuur, en experimenten met agrarische zelfrealisatie. De ruimte voor gebiedsspecifieke

afwegingen wordt echter beperkt door Europese en rijkskaders, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Programma Aanpak Stikstof. Voor het bereiken van de Europese doelen overheerst nog steeds een door het VHR-kader gestuurde technocratische benadering. Het effect hiervan is dat er een tweedeling dreigt te ontstaan, waarbij initiatieven van burgers en ondernemers voor natuur vooral kansen krijgen buiten de Natura 2000-gebieden, terwijl daarbinnen wordt samengewerkt met de gevestigde partijen. De beperkte uitwerking van de nieuwe ambities en de nog steeds zeer gedetailleerde, technocratische uitwerking van de biodiversiteitsambitie vormen een risico voor een breedgedragen natuurbeleid.

### **Agrarische collectieven kans voor vergroten maatschappelijke betrokkenheid**

Ook de nieuw gevormde agrarische collectieven kunnen de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur vergroten door burgers en bewoners actief te betrekken bij het agrarische natuurbeheer. Vooralsnog wordt echter sterk gestuurd op het vergroten van de ecologische effectiviteit van het agrarische natuurbeheer. De eerder beoogde bredere functie van agrarische collectieven in het landelijk gebied krijgt weinig aandacht meer in het beleidsdiscours. Hiervoor zijn ook geen doelen geformuleerd.

### **Plannen provincies en hun partners voor VHR-soorten effectief**

De focus op de VHR-doelen heeft, zoals we hiervoor zagen, een keerzijde voor de nieuwe ambities, maar werkt daarentegen wel voor biodiversiteit. De beoogde inspanningen van de provincies en hun partners leveren samen met het beleid van de Kaderrichtlijn Water en het stikstofbronbeleid naar verwachting een bijdrage aan de biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur. Het doelbereik<sup>1</sup> hiervoor neemt naar verwachting toe, van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027. Dankzij het (natuur)beleid van voor de decentralisatie is het VHR-doelbereik tussen 2001 en 2012 ongeveer gelijk gebleven (PBL 2016b). De verwachte winst in VHR-doelbereik komt vooral doordat provincies de milieu- en watercondities verbeteren en het Natuurnetwerk uitbreiden.

Zonder deze inspanningen zou er geen winst zijn, en zonder het natuurbeheer zouden de VHR-soorten op de lange termijn zelfs met meer dan twee derde afnemen. Voor het behoud van natuurkwaliteit is daarnaast de inzet van handhaving en toezicht op naleving van natuurwetgeving een belangrijk instrument.

### **Verwezenlijken plannen vergt aanpak risico's**

Om de potentiële winst voor het VHR-doelbereik op land daadwerkelijk te boeken, moeten provincies samen met maatschappelijke partijen de huidige plannen volledig realiseren. Dit is een grote complexe opgave, waarbij de uitvoering een aantal risico's kent. Een risico is namelijk dat provincies met een grote PAS- en Natura 2000-opgave minder middelen en instrumenten inzetten voor de realisatie van hun overige Natuurnetwerk. Daarnaast vormt de verwerving van laatste gronden, voordat provincies tot inrichting willen of kunnen overgegaan, een risico. Hierbij ontbreekt namelijk in veel gevallen de medewerking van (agrarische) grondeigenaren. Verder moeten provincies nieuwe werkwijzen ontwikkelen en leren omgaan met staatssteunregels en

gelijkberechtigting. Dit kan leiden tot vertraging in de uitvoering. Ook sluiten sommige provincies bepaalde instrumenten uit voor het beschikbaar maken van grond, zoals onteigening en wettelijke herverkaveling. Daarmee benutten ze niet alle mogelijkheden voor het uitvoeren van hun beleidsstrategieën. Daarbij zetten provincies vooral in op zelfrealisatie, terwijl hiervoor vooralsnog een geringe belangstelling is. Verder is het lastig de fysieke maatregelen in de praktijk ecologisch altijd helemaal goed uit te voeren. Als bijvoorbeeld het natuurbeheer op te grote schaal of te frequent wordt uitgevoerd kan er zelfs schade aan de natuur ontstaan doordat soorten hierdoor verdwijnen.

Daar staat tegenover dat er ook kansen zijn in de uitvoering, omdat de opgave duidelijker is, er meer medewerking is van maatschappelijke partijen, en de ambities beter overeenkomen met de beschikbare middelen. Door de juridische koppeling van natuurherstel aan ontwikkelingsruimte voor de landbouw in het Programma Aanpak Stikstof is bovendien de betrokkenheid van de landbouworganisaties én bestuurders voor het natuurherstel in de PAS-gebieden toegenomen.

*Met het agrarische natuurbeheer bieden boeren ruimte voor natuur, zoals hier voor de grauwe kiekendief in Groningen*



### **Kansen om meer functies te combineren**

Er zit echter nog meer in het vat. De verwachting bij de decentralisatie was dat provincies in hun rol als gebiedsregisseur diverse belangen en opgaven beter aan elkaar zouden kunnen koppelen. Ze zouden zo kunnen zorgen voor een effectievere uitvoering. Vooralsnog manifesteert die winst zich vooral in het koppelen van ruimtelijke ontwikkelingen aan natuur. Bijvoorbeeld door rode ontwikkelingen toe te staan in ruil voor meer natuur. Bij de synergie tussen de doelen van de Kaderrichtlijn Water en de natuurdoelen blijft nog potentie onbenut, zoals een mogelijke bijdrage van het agrarische natuurbeheer aan KRW-doelstellingen door bestrijdingsmiddelen en bemesting te verminderen. Dit komt doordat het waterbeleid en natuurbeleid apart zijn georganiseerd en uiteenlopende processen en financiering kennen, ook binnen de provincies. De afspraken uit het Natuurpact hebben hierin nog geen omslag veroorzaakt. Ook de potentie voor het met elkaar verbinden van landbouw en natuur komt nog niet goed uit de verf. De provincies hebben nog nauwelijks concrete ambities geformuleerd voor natuurinclusieve landbouw, buiten de kerngebieden voor het agrarische natuurbeheer. Daarbij hebben ze ook weinig middelen en instrumenten om de landbouw direct te kunnen sturen.

### **Voorzichtige aanwijzingen voor goedkopere uitvoering voor de overheid**

Provincies lijken beter dan het Rijk in staat om andere bronnen voor het natuurbeleid aan te boren. Zo gaan de manifestpartijen in Gelderland actief op zoek naar middelen voor natuur, en zeggen de manifestpartijen in Noord-Brabant toe zelf 160 miljoen euro te investeren in het Brabants Natuurnetwerk. Provincies zetten verder in op zelfrealisatie van het Natuurnetwerk, wat mogelijk goedkoper kan zijn dan de conventionele manier van verwerven, inrichten en verkopen. Ook leggen enkele provincies de regie voor de uitvoering van het natuurbeleid neer bij andere partijen. Dit kan goedkoper zijn voor de overheid, omdat deze partijen deze kosten voor hun rekening nemen door de inzet van eigen middelen, capaciteit en ondernemerschap.

## **6.3 Handelingsperspectieven**

Hiervoor zagen we dat er nog vraagstukken resteren voor het betrekken van de samenleving bij het natuurbeleid en het aanpakken van de beleidsopgave voor de VHR-doelstellingen. Hoe kunnen de provincies en het Rijk de maatschappelijke betrokkenheid vergroten, hoe kunnen ze de complexe VHR-opgave effectiever aanpakken, en hoe kunnen ze leren van de ervaringen die partijen hierover opdoen in de verschillende provincies en gebieden?

### **6.3.1 Vergroten maatschappelijke betrokkenheid**

#### **Versterken legitimiteit natuurbeleid door uitwerken nieuwe ambities**

Voor het vergroten van de legitimiteit hebben de provincies en het Rijk naast biodiversiteit ambities geformuleerd voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid

bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Ze hebben deze nieuwe ambities echter nog niet verder uitgewerkt. Bovendien domineert een selectieve benadering van biodiversiteit, namelijk de duurzame instandhouding van VHR-soorten en -habitats. Het Rijk en de provincies kunnen de maatschappelijke en economische betekenis van natuur vergroten met een breder begrip van natuur dan alleen biodiversiteit. Burgers en ondernemers hebben immers vaak andere wensen voor en beelden van natuur dan puur ecologische.

### **Uitwerken ambities in richtinggevende doelen**

Als het Rijk en de provincies de betrokkenheid van de samenleving willen versterken, moet dit bredere perspectief op natuur ook doorwerken in beleid en in het politieke en maatschappelijke debat hierover. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de verschillende perspectieven op natuur zoals ontwikkeld door het PBL. Het gaat hierbij om 1) robuuste natuur – die de biodiversiteit beschermt; 2) functionele natuur – die mensen voorziet van essentiële levensbehoeften; 3) beleefbare en culturele natuur – die is gericht op recreatie en regionale identiteit; en 4) inpasbare natuur – om in te wonen en te benutten voor bedrijvigheid (PBL 2012, 2017). Deze vier begrippen van natuur kunnen als wenkend perspectief dienen voor verbreding van het natuurbeleid en als basis voor een uitwerking van richtinggevende doelstellingen. Om richting te geven aan het beleid, kunnen het Rijk en de provincies afspraken maken over bredere doelstellingen die voortbouwen op het Natuurpact. Verbrede doelen zoals ontwikkeld

*Beleefbare natuur: motorcross in de natuur*



in het Biodiversiteitsverdrag (CBD) kunnen hierbij mogelijk als een voorbeeld dienen. De uitdaging hierbij is doelstellingen op te stellen die voldoende richting geven aan initiatieven, maar tegelijkertijd voldoende experimenteer- en afwegingsruimte bieden.

### **Breder perspectief kan impuls geven aan initiatieven**

Dit bredere perspectief kan de maatschappelijke dynamiek voor natuur versterken en leiden tot meer initiatieven. Zo biedt het perspectief aanknopingspunten voor vernieuwingen die nu niet goed uit de verf komen, zoals ‘natuur op uitnodiging’ en de ondersteuning van burgerinitiatieven. Initiatieven kunnen dan ook ondersteund worden, omdat ze bijdragen aan doelen op het vlak van beleefbare natuur of meer functionele natuur.

### **Externe gebiedsregie vergt loslaten**

Een aantal provincies – zoals Gelderland, Zuid-Holland en Overijssel – experimenteert met het uitbesteden van de gebiedsregie aan externe partijen. Dit kan de uitvoering verbeteren doordat partijen dit sneller, beter en met meer draagvlak kunnen doen. Veel provincies vinden het in de praktijk echter lastig om de regie echt over te laten aan externe partijen en ze voldoende zeggenschap te geven om op eigen wijze natuurdoelen te realiseren. Dit geldt bij uitstek voor Europese opgaven waaraan ze zich hebben verbonden en die weinig ruimte laten voor een andere invulling. Het risico bestaat echter dat externe partijen niet geïnteresseerd zijn als ze onvoldoende zeggenschap krijgen. Of dat ze alleen in naam de regie voeren, omdat de uitvoering in de praktijk gebonden is aan allerlei provinciale regels en procedures en de provincie veel taken blijft uitvoeren, bijvoorbeeld op het vlak van grondverwerving.

Ondanks de wens om externe partijen met de uitvoering te belasten, is ‘zelf doen’ bij provincies nog vaak de terugvaloptie. Dit wordt versterkt door de bij veel provincies aanwezige uitvoeringskennis. Te veel provinciale ondersteuning gaat echter ten koste van het ondernemerschap dat externe partijen kunnen inzetten, en daarmee van de mogelijke besparingen op het overheidsbudget. Om dit te doorbreken, is een duidelijk bestuurlijk tegenwicht nodig, dat maatschappelijke betrokkenheid niet louter als middel ziet voor het bereiken van natuurdoelen, maar ook als waarde op zichzelf. Ook nieuwe organisatiestructuren kunnen helpen bij ‘het loslaten’. Denk aan de provincie Noord-Brabant, die haar grond en middelen voor het Natuurnetwerk heeft ondergebracht in het zelfstandige Groen Ontwikkelfonds Brabant. Of Zuid-Holland die provinciale capaciteit detachert bij externe gebiedstrekkers.

### **Natuur op uitnodiging vergt proactieve houding en nieuwe sturingsstijlen**

Buiten het Natuurnetwerk en de Europese opgaven om zijn provincies nu vaak reactief. Ze wachten initiatieven uit de maatschappij af en kijken vervolgens of en hoe ze die willen ondersteunen, bijvoorbeeld met ruimtelijk instrumentarium, kennis of geld. Het actief stimuleren van de maatschappelijke dynamiek, zodat meer partijen initiatieven nemen en nieuwe financieringsbronnen aanboren voor natuur, komt veel minder voor. Aanknopingspunten biedt de werkwijze van de provincie Flevoland, die met een



prijsvraag voor nieuwe natuur een momentum en aantrekkelijk 'frame' creëerde, wat een stroom van initiatieven uitlokte. Ook de bijeenkomsten die de provincie Noord-Holland organiseert rond Groen Kapitaal zijn een interessante manier om nieuwe verbindingen uit te lokken tussen actoren en sectoren, waardoor ruimte ontstaat voor innovatieve ideeën en nieuwe samenwerkingsverbanden. Tijdelijke financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie kan ook een stimulans zijn, al moet er voor een effectieve inzet van dit instrument nog veel meer inzicht zijn in wat potentiële initiatiefnemers beweegt. Voorwaarde voor het vervullen van een proactieve rol is dat provincies voldoende capaciteit vrijmaken voor het herkennen, aanjagen en verder brengen van maatschappelijke initiatieven en het organiseren van kennisuitwisseling over wat werkt en wat niet. Dilemma hierbij is dat de realisatie van de Natuurnetwerk/Natura 2000-doelen en de implementatie van de nieuwe Wet natuurbescherming in de meeste provincies de meeste aandacht opeist.

#### **Samenleving meer betrekken bij Natura 2000-gebieden**

Daarnaast liggen er mogelijk ook kansen in de Natura 2000-gebieden om de natuur daar meer te combineren met mogelijkheden voor recreatie en beleving. Dit kan door meer gebruik te maken van zonering. Provincies kunnen daarnaast het draagvlak voor het natuurbeleid versterken door actief particulieren uit te nodigen om een rol te spelen bij de ontwikkeling en het beheer van Natura 2000-gebieden en huidige beheerders te stimuleren om particulieren een nieuwe rol toe te bedelen, bijvoorbeeld door hiervoor prikkels in te bouwen in subsidieregelingen.

### **6.3.2 Aanpak beleidsopgave Vogel- en Habitatrichtlijn**

#### **Uitvoering verbeteren door beter benutten instrumenten**

Provincies kunnen de daadwerkelijke bijdrage van hun beleidsstrategieën aan de VHR-doelen vergroten door alle instrumenten in te zetten voor het beschikbaar maken van grond. Het bij voorbaat uitsluiten van bijvoorbeeld onteigening en wettelijke herverkaveling helpt niet bij het vinden van effectieve oplossingen. Ook kunnen bestaande instrumenten soms voor nieuwe doelen worden ingezet, zoals het stimuleren van kavelruil voor grondruil tussen natuurbeheerders of tussen boeren die wel of niet aan agrarisch natuurbeheer willen meedoen. Ook kunnen provincies de voorspelbaarheid over de inzet van het instrumentarium vergroten. Het toepassen van de interventieladder die de provincie Overijssel hanteert, is hiervan een goed voorbeeld; deze maakt duidelijk welke stappen de provincie afloopt alvorens over te gaan tot het uiterste middel van onvrijwillige onteigening. Dit zet druk op het proces en vergroot voor grondeigenaren de noodzaak om serieus mee te denken over alternatieven of eigen initiatieven te nemen.

#### **Volledige realisatie VHR-opgave vergt regie en gezamenlijke aanpak**

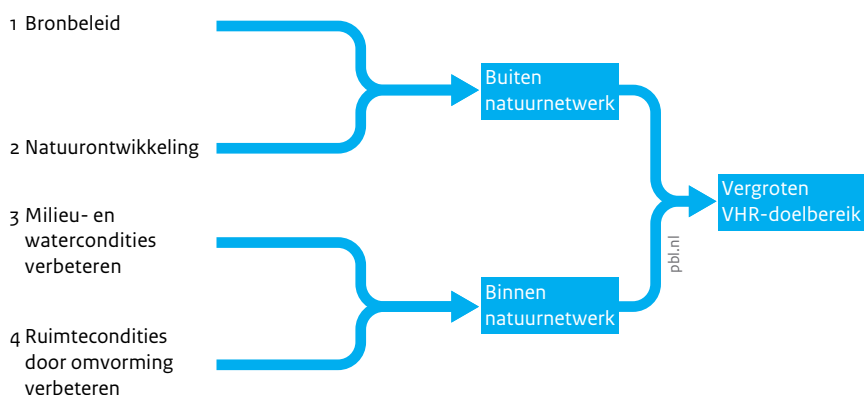
Vooraf door huidige plannen van de provincies neemt het VHR-doelbereik op het land toe tot circa 65 procent. Er resteert daarmee nog een opgave voor 35 procent van de VHR-soorten. De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben landelijke doelstellingen,

maar de realisatie hiervan is geen optelsom van de doelen van de individuele Natura 2000-gebieden in alle provincies. Naast de inzet op Natura 2000-gebieden zal ook extra inzet nodig zijn op het overige Natuurnetwerk, de kerngebieden voor agrarisch natuurbeheer en aanvullend soortenbeleid. De verantwoordelijkheid voor het volledig realiseren van de VHR-doelen is echter niet belegd.

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze opgave aan te pakken (zie figuur 6.1). Met het gebiedsgericht verbeteren van de milieu- en watercondities en het verbeteren van de ruimtelijke samenhang in het Natuurnetwerk kunnen provincies nog veel winst boeken voor de VHR-doelen. Als alle ruimtelijke en milieucondities duurzaam zouden zijn, dan kan het VHR-doelbereik toenemen naar 80 procent. Dit vergt beleid dat grotendeels een voorzetting is van het beleid dat provincies nu in het kader van het Programma Aanpak Stikstof uitvoeren, maar dan ook voor de rest van het Natuurnetwerk. Het Natuurnetwerk is te klein om alle VHR-soorten duurzaam te laten voorkomen. Om tot een volledig doelbereik te komen, is er nieuw geschikt leefgebied nodig buiten het netwerk. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten van het natuurnetwerk, het creëren van meer natuur in de stad en het combineren van functies. Voor sommige soorten – zoals de velduil of de duinpieper – zijn voor duurzaam behoud in Nederland grote oppervlaktes nodig, waarbij ook samenwerking met bijvoorbeeld buurlanden voor de hand ligt. Voor andere soorten kan ook leefgebied worden gerealiseerd door extensivering van agrarisch gebruik, zeker als dit gebeurt in de

Figuur 6.1

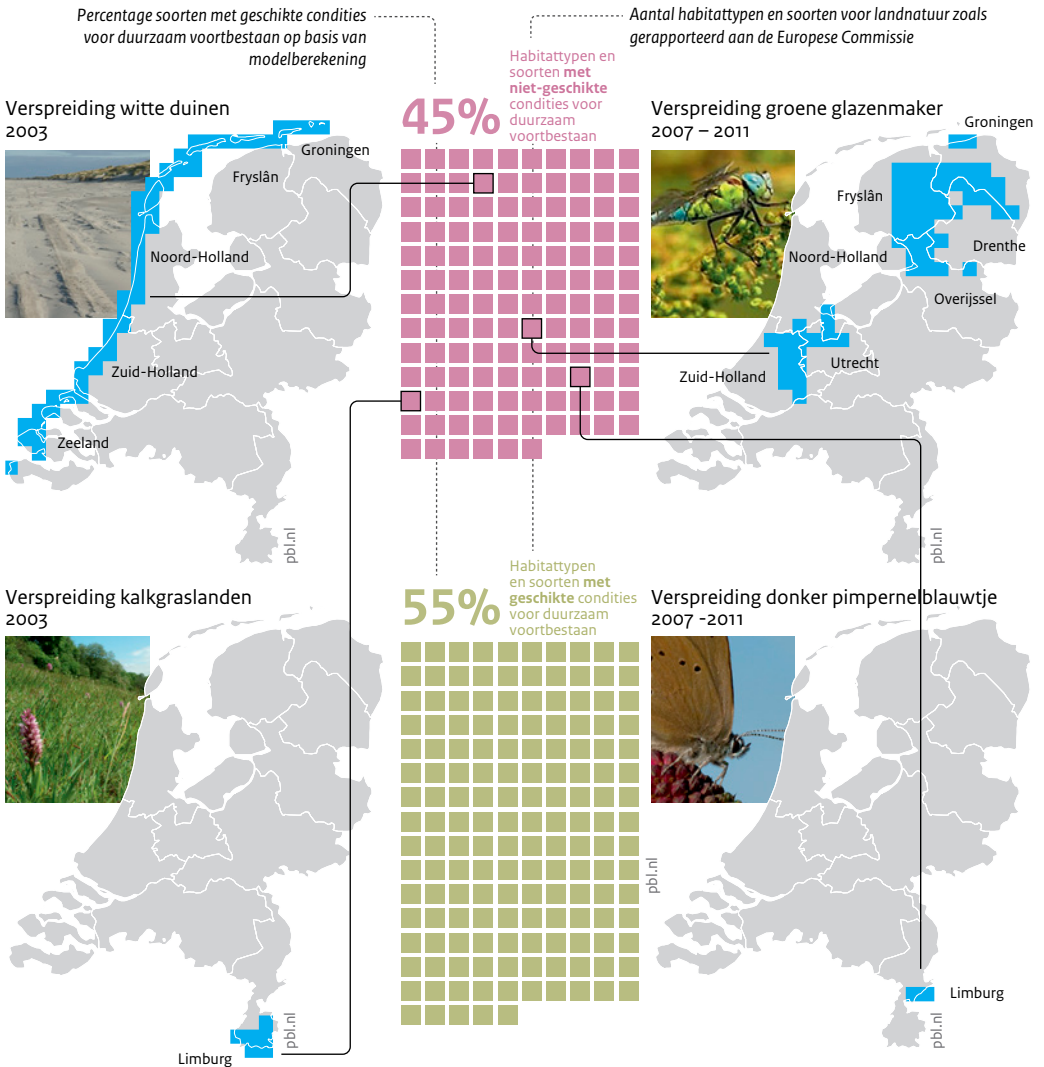
**Vier beleidsopties om doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn verder te vergroten**



Bron: PBL

Figuur 6.2

### Voorbeelden van verspreiding van habitattypen en soorten van de Vogel- en Habitatrictlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research

nabijheid van bestaande leefgebieden. Wat precies nodig is voor volledige realisatie is niet in kaart gebracht. Dit vergt een verkennende studie op provinciaal en landelijk niveau. Met informatie over de resterende opgave kunnen provincies en het Rijk gezamenlijk afspreken wie wat doet om de VHR-doelen op te pakken. De VHR-soorten en hun leefgebieden zijn immers verspreid over alle provincies (zie figuur 6.2).

De VHR-opgave plaatst de provincies en het Rijk wel voor een dilemma: het volledig realiseren van de VHR-doelen staat op gespannen voet met de nieuwe ambities. Dit vereist ten eerste verdergaande verduurzaming van de landbouw nabij natuurgebieden, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem (PBL 2016a) en lopende uitvoeringsprocessen. Ten tweede zullen de provincies voldoende middelen en dwingend instrumentarium moeten inzetten om de condities aan te pakken. Deze optie lijkt in de huidige bestuurlijke verhoudingen niet haalbaar, omdat voor deze gebieden – in tegenstelling tot voor de PAS- en Natura 2000-opgave – een sturend kader en middelen ontbreken. Experimenten met natuurinclusieve landbouw kunnen interessante aanknopingspunten bieden, maar voor het verder verbreden en verdiepen van natuurinclusieve landbouw zijn systeeminterventies nodig (Van der Steen et al. 2016) zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid of het stellen van milieueisen aan de landbouwproductie door EU, het Rijk en de provincies. Verder kan het agrarische natuurbeheer meer worden gericht op het verbeteren van de milieuen watercondities rondom het Natuurnetwerk en voor specifieke soorten in het agrarische gebied. Dit kan op kleine schaal ook leiden tot betere condities voor VHR-soorten. Hiermee kan dit beheer effectiever worden dan met de huidige insteek, die vooral is gericht op behoud van VHR-soorten. Ten slotte kan het stikstofbronbeleid nog veel bijdragen aan het VHR-doelbereik, aangezien een deel van het gebiedsgerichte beleid voor bestrijding van de effecten van stikstofbelasting slechts een tijdelijk effect heeft. Het verder terugbrengen van de stikstofbelasting op natuur vergt bronbeleid op Europees, nationaal en regionaal niveau zoals het aanscherpen van emissie-eisen voor voertuigen en veestallen.

### 6.3.3 Versterken leervermogen

#### **Benutten en opschalen van ervaringen met vernieuwingen**

De huidige beleidspraktijk in de provincies is een rijke proeftuin. In de provincies worden nieuwe aanpakken uitgewerkt voor het realiseren van de met elkaar samenhangende ambities. Zo biedt de aanpak ‘zelfrealisatie van natuur’ niet alleen een kans voor natuurrealisatie, maar ook voor het met elkaar verbinden van landbouw en natuur, maar gebrek aan medewerking van grondeigenaren is wel een serieus obstakel. Noord-Brabant, Zuid-Holland en Overijssel experimenteren daarom bijvoorbeeld met nieuwe instrumenten, zoals het Brabantse Ondernemend Natuurnetwerk, om beter in te spelen op de motieven en belangen van grondeigenaren. De ervaringen die hiermee worden opgedaan over het verbinden van natuurwaarden aan andere maatschappelijke waarden kunnen waardevol zijn voor andere projecten, andere provincies en het Rijk. Ook de aanpak ‘natuur op uitnodiging’ biedt een kans om natuur en economie

of samenleving beter met elkaar te verbinden, maar wordt slechts door enkele provincies (zoals Flevoland, Utrecht en Gelderland) toegepast. Ten slotte zijn nieuwe uitvoeringsarrangementen in bijvoorbeeld Noord-Brabant en Gelderland voorbeelden waarin provincies optrekken met externe partijen of coalities die de gebiedsregie nemen en waarmee waardevolle ervaringen worden opgedaan voor beleidsvernieuwing. Het leren van dit soort experimenten en vernieuwingen, zowel binnen als tussen provincies gaat echter niet vanzelf. Leren van vernieuwingen vindt nu vaak geïsoleerd plaats in de netwerken rond concrete projecten en blijft veelal beperkt tot operationele kwesties. Beleidsambtenaren ervaren het als lastig om gehoor te krijgen voor hun ervaringen bij andere beleidsniveaus of -afdelingen. Dit staat succesvolle opschaling van experimenten in de weg.

Het risico bestaat dan dat bij tegenvallende resultaten wordt teruggevallen op oude werkwijzen en instrumenten, zonder dat de ervaringen met de experimenten goed geoogst zijn en benut worden voor meer strategische afwegingen. Bovendien profiteren provincies nog te weinig van elkaars ervaringen. Uitwisseling heeft meestal een ad-hockarakter; er zijn nog geen structurele voorzieningen voor.

Om te kunnen leren van vernieuwingen is het opbouwen van lerend vermogen in zowel de eigen provinciale organisatie als in het netwerk cruciaal. Dit vraagt ten eerste om het vroegtijdig signaleren van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en het creëren van

*Inpasbare natuur: kantoren op de Zuidas in het groen*



ruimte voor experiment. Ten tweede is een stevig bestuurlijk mandaat voor en organisatorische inbedding van de kennisuitwisseling rond deze experimenten nodig. Dit kan bijvoorbeeld vormkrijgen via 'lerende gemeenschappen' (*communities of practice*) of praktijkscholen waarin ervaringen uit de verschillende netwerken worden uitgewisseld, gezamenlijke reflectie en begripsvorming plaatsvindt en lessen worden getrokken voor de organisatie of het beleid. Ten slotte vergt leren openheid over successen én mislukkingen en inzicht in achterliggende factoren. Dit gaat het beste wanneer er sprake is van vertrouwen tussen deelnemers.

De lerende evaluatie heeft een aanzet gegeven het leren tussen provincies en tussen Rijk en provincies te bevorderen en gezamenlijk kennis te ontwikkelen. In de komende jaren hebben de provincies de kans om het gezamenlijk leerproces te continueren en verder vorm te geven, waarbij de evaluatie van het Natuurpact een onderdeel kan vormen. Daarnaast is het van belang het leren in te bedden in bestaande beleids- en organisatiepraktijken. Zodoende kunnen provincies zelf de vinger aan de pols houden, elkaar scherp houden. Hiermee kunnen betrokkenen bij het natuurbeleid hun beleid bijsturen en de effectiviteit van hun beleid vergroten.

## Noot

- 1 Onder doelbereik verstaan we hier dat de benodigde ruimte, milieu- en watercondities geschikt zijn voor het duurzaam voortbestaan van VHR-soorten. Het gaat hier niet om het effect op de soorten zelf, dit treedt vaak enkele tot vele jaren later op.



# Literatuur

- Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014), *Evaluatie landinrichtings-instrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Broekmeyer, M.E.A., M. Pleijte, R.J. Bijlsma, A.L. Gerritsen, C.J. Grashof-Bokdam, R.J.H.G. Henkens, A.M. Schmidt & F.H. Kistenkas (2016), *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Buijs, A.F., T. Langers, T. Mattijssen & I. Salverda (2012), *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*, Wageningen: Alterra Wageningen UR en Leerstoelgroep Bos en Natuurbeheer, Wageningen University.
- Folkert, R., R. Arnouts, C. Backes, J. van Dam, D-J. van der Hoek & M. van Schijndel (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fontein, R.J. van, S. van Broekhoven, D.A. Kamphorst, A.L. Gerritsen, A.T. de Blaeij & R.C.M. Arnouts (2017), *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Galen, F. van, A. Tiktak, R. Franken, E. van Boekel, P. van Puijenbroek & H. Muilwijk (2016), *Waterkwaliteit nu en in de toekomst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoek, D-J. van der, M. Smit, S. van Broekhoven, A. van Hinsberg, P. Giesen, H. Bredenoord, R. Pouwels, B. de Knecht, F. van Gaalen, A. de Blaeij, S. Mylius & R. Folkert (2017), *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen. Achtergrondrapport bij lerende evaluatie Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- IPO (2014), *Beheer en eigendom van natuur*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO (2015), *Natuur in de provincie. Eén jaar Natuurpact in uitvoering*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Kamphorst, D.A., T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen (2015), *Vermaatschappelijking van natuurbeleid; Een verkennend onderzoek bij drie provincies*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.C.M. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015), *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2017), *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

- Melman, T.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema (2016), *Ex ante evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Ministerie van EZ (2014), *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van EZ en IPO (2013), *Natuurpactontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- PBL (2011), *Beoordeling natuurakkoord. Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012), *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014), *Balans van de Leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016a), *Balans van de Leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016b), *Themasite Balans van de Leefomgeving 2016*, website: <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/jaargang-2016>.
- PBL (2017), *Nature Outlook*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2015), *Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een Evaluatiekader*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rli (2013), *Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Salverda, I., D. Kamphorst, M. Pleijte, A. Buijs & J. Donders (2016), *Omgaan met groene burgerinitiatieven: hoe doe je dat als provincie?*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Salverda, I. & M. Pleijte (2015), *Provincies en groene burgerinitiatieven*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Steen, M. van der, F. Boonstra, J. Scherpenisse, R. Arnouts & I. de Jong (2016), *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*, Den Haag: NSOB.
- Turnhout, C. van, E. Brouwer, M. Nijssen, S. Stuijzand, J. Vogels, H. Siepel & H. Esselink (2008), *Herstelmaatregelen in heideterreinen: invloed op de fauna - Samenvatting OBN onderzoek en richtlijnen met betrekking tot de fauna*, Den Haag: Ministerie van LNV, Directie Kennis nr. 2008/042-O.
- Veen, S.C. van, L. Verwoerd & B.J. Regeer (2016), *Characteristics of reflexive evaluation. A literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*, Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit.

# Fotoverantwoording

Omslagfoto: Thinkstock

p. 15: Hollandse Hoogte/George Burggraaf

p. 19: Hollandse Hoogte/Sabine Joosten

p. 23, 58-59, 130-131: Mediatheek Rijksoverheid

p. 27, 43, 61, 64, 87, 110, 114, 125: ANP

p. 28, 32, 36, 42, 76: PBL

p. 31: Hollandse Hoogte: Roger Dohmen

p. 62: Buiten-Beeld/Misja Smits

p. 67: Buiten-Beeld/Henk Laverman

p. 70-71: ARK

p. 72: Joost Reijnen

p. 74: Vereniging Markdal

p. 79: ARK/Leo Linnartz

p. 82: Jacqueline van Eijk

p. 91: Shutterstock

p. 95: Hollandse Hoogte/Herman Engbers

p. 108: WUR

p. 117: Buiten-Beeld/Lex van Groningen

p. 121: Wikipedia/K. Pit

p. 123: Hans Dekker

p. 127: Vereniging Markdal

p. 137: Hollandse Hoogte/Flip Franssen

p. 145: Hans Hut

p. 147: Thinkstock

p. 153: Tineke Dijkstra



## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Bezuidenhoutseweg 30  
2594 AC Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)